

UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

RECHERCHES
SUR LES
RAPPORTS des ASSOCIATIONS
AVEC LES
POUVOIRS PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 26 Juin 1968

PAR
Jean-Marie GARRIGOU-LAGRANGE

MEMBRES DU JURY :

Président : M. RIVERO, professeur
Suffragants { M. le Professeur COLLIARD
 { M. le Professeur WALINE

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20 et 24, Rue Soufflot, 20 et 24

P A R I S

1970



Digitized by the Internet Archive
in 2026

RECHERCHE
SUR LES RAPPORTS DES ASSOCIATIONS
AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

RECHERCHES
SUR LES
RAPPORTS des ASSOCIATIONS
AVEC LES
POUVOIRS PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 26 Juin 1968

PAR
Jean-Marie GARRIGOU-LAGRANGE

MEMBRES DU JURY :

Président : M. RIVERO, professeur

Suffragants { M. le Professeur COLLIARD
M. le Professeur WALINE

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20 et 24, Rue Soufflot, 20 et 24

P A R I S

1970



La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

Au lendemain de son voyage aux Etats-Unis, au cours des années 1830, Alexis de Tocqueville constatait que la république américaine était animée, à tous les niveaux du système politique et social, d'une vie démocratique intense, et il en imputait la responsabilité, au moins partielle, à la multiplicité des groupements associationnistes qui, à travers tout le pays, facilitait la participation des citoyens à la gestion de leurs propres affaires ainsi qu'à celles de la collectivité à laquelle ils appartenaient. Par contraste, la France de la Monarchie de Juillet lui paraissait profondément assoupie, prête à devenir la proie facile d'un despote dont les entreprises ne se heurteraient à aucune opposition organisée. Tocqueville, notamment, ne retrouvait pas dans ce pays le bouillonnement démocratique qu'il avait perçu outre-atlantique, et il déplorait que l'essor de l'association se heurte encore à l'obstacle de l'autorisation préalable.

Quelques cent trente années après la parution de ces réflexions désenchantées, la France présente une physionomie toute différente. Les associations y pullulent. Leur nombre s'évalue par dizaines, voire par centaines de milliers. Elles s'adonnent aux activités les plus diverses, et réunissent parfois des populations extrêmement nombreuses. Entre temps, les idées de Tocqueville et des libéraux de son époque ont fait leur chemin, et l'évolution des esprits a conduit à la promulgation d'un texte d'une importance capitale pour notre propos : la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association, qui, à l'expérience, devait se révéler particulièrement féconde.

La période de temps qui nous sépare de la date d'édiction de la charte fondamentale de l'association est sensiblement équivalente à celle qui s'est écoulée entre la publication de « La Démocratie en Amérique » et l'instauration de la liberté d'association. Ces soixante-cinq années ont été exceptionnellement fertiles en événements de toutes sortes, qui ont eu leurs répercussions sur la législation en vigueur. Ce n'est pas que la loi du 1^{er} juillet 1901 ait été sensiblement modifiée : elle est demeurée inchangée dans ses traits essentiels. Mais l'usage qui en a été fait a profondément évolué. Cette évolution tient pour une part à l'ambiguïté de certaines des dispositions de la loi ; elle résulte principalement du retentissement sur de nombreuses associations d'un phénomène de grande ampleur caractéristique des dernières décennies : la tendance au rapproche-

ment et à l'interpénétration des institutions privées et des pouvoirs publics. L'objet de cette recherche consiste précisément à montrer comment l'association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 participe à ce phénomène général et quelles répercussions en résultent sur son régime juridique.

Les étapes de cette étude sont ainsi toutes tracées. Dans un titre préliminaire, nous prendrons connaissance du texte fondamental qui gouverne notre matière : la loi de 1901 ; le statut qui s'y trouve énoncé nous permettra par la suite de jauger les novations intervenues depuis lors. Puis, dans une première partie, nous verrons comment, sur ce tronc commun, ont éclos de nombreux statuts particuliers à certaines catégories précises d'associations ; nous disposerons ainsi du deuxième terme de la comparaison que nous entendons effectuer. Une deuxième partie sera consacrée à l'examen des modalités selon lesquelles ces associations aux statuts diversifiés s'insèrent dans le processus de relations entre les personnes privées et la puissance publique. Enfin, dans une troisième partie, il nous restera à examiner les altérations provoquées par cette évolution sur les éléments essentiels du statut de 1901.

TITRE PRELIMINAIRE

La loi du 1^{er} juillet 1901 est le texte de base de notre étude. C'est à partir des dispositions qui y sont inscrites que s'est produit l'essor remarquable des associations au cours des soixante à soixante-dix années qui se sont écoulées depuis lors. Nous nous devons donc, dès le seuil de cette étude, d'en rappeler les orientations essentielles, par rapport auxquelles l'évolution postérieure prendra tout son relief. Cette loi de 1901 elle-même n'a pas surgi du néant. L'association existait auparavant. Un rapide historique dégagera les caractères essentiels du statut juridique qui lui était applicable.

CHAPITRE I

LE STATUT DE L'ASSOCIATION AVANT 1901

Le problème auquel nous allons tenter de répondre au cours de ces pages pourrait s'énoncer dans les termes suivants : existe-t-il une tradition française au regard du droit de l'association ?

Si la réponse est négative, la loi de 1901 apparaîtra comme une nouvelle tentative de donner une solution à un problème posé depuis de nombreuses décennies, voire depuis plusieurs siècles. Elle se bornerait à ajouter une variante supplémentaire à l'éventail des formules esquissées ou mises à l'épreuve au cours de la période antérieure. Sa portée ne se mesurerait que rétroactivement, à l'aune de sa durée d'application. L'étude des statuts précédents de l'association serait pauvre en enseignements sur les intentions profondes du législateur de 1901, faute d'un critère stable de référence auquel rapporter les dispositions du nouveau texte.

Si la réponse est positive, en revanche, il devient possible de situer la loi de 1901 dans un rapport de continuité ou de discontinuité par rapport à cette tradition nationale. Sur ce fonds permanent, les innovations se détacheront avec le maximum de netteté, et les intentions du législateur prendront d'autant plus de relief que l'écart à la norme sera important. Nous disposerons d'un critère de référence permettant une appréciation aussi fondée que possible de la portée véritable de la nouvelle loi.

A première vue, l'examen des péripéties historiques du statut de l'association conduit l'observateur à contester l'existence d'une telle tradition. La multiplicité des textes intervenus en cette matière, la diversité de leurs inspirations, le contraste de certaines de leurs dispositions concourent à lui donner l'impression de se trouver en face d'une mosaïque désordonnée. Cependant, à condition de prendre un peu de recul, de distinguer l'essentiel de l'éphémère, d'élucider les motifs conjoncturels de telle disposition surprenante, il apparaît légitime de ramener fluctuations et contrastes à autant de variations sur un même thème, constant de l'Ancien Régime à l'aube du XX^e siècle.

Cette tradition s'exprime en quelques propositions :

- Interdiction de principe de la liberté d'association, sous réserve d'exceptions concédées, par la voie de l'autorisation discrétionnaire, par l'autorité administrative ;
- Absence de capacité de l'association autorisée, sous réserve, là encore, d'exceptions concédées par l'autorité administrative, par la voie de la reconnaissance d'utilité publique ;
- Sur le plan de la méthode d'intervention du législateur, tendance à la diversification des statuts selon les catégories d'associations.

A) *La prohibition de principe de l'association.*

Ce principe remonte fort loin dans l'histoire de notre pays, si l'on en croit des textes datant du XVI^e siècle, dont les interdictions sont périodiquement reprises tout au long de l'Ancien Régime. La substance en est fort clairement exposée dans les écrits des juristes royaux ; ainsi Domat écrit-il : « Comme il est de l'ordre et de la police d'un Etat, que non seulement les crimes, mais tout ce qui peut troubler la tranquillité publique, ou la mettre en péril, y soit réprimé, et que, par cette raison, toutes assemblées de plusieurs personnes en un corps y soient illicites à cause du danger de celles qui pourraient avoir pour fin quelque entreprise contre le public ; celles mêmes qui ont pour fin de justes causes, ne peuvent se former sans une expresse approbation du souverain sur la connaissance de l'utilité qui peut s'y trouver. Ce qui rend nécessaire l'usage des permissions d'établir des corps ou communautés ecclésiastiques ou laïques, régulières, séculières et de toute sorte, chapitres, universités, collèges, monastères, hôpitaux, corps de métiers, confréries, maisons de ville ou d'autres lieux, et toutes autres qui rassemblent diverses personnes pour quelque usage que ce puisse être. Et il n'y a que le souverain qui puisse donner des permissions, et approuver les corps et communautés à qui le droit de s'assembler puisse être accordé » (1).

Cette doctrine restrictive s'alimente à plusieurs motifs. Le premier d'entre eux est explicité par le texte précité : le danger des associations pour l'ordre public. Nous tenons là l'argument essentiel qui justifiera, de régime en régime, le principe de prohibition. A cette raison fondamentale et permanente, s'en ajoute une autre sous l'Ancien Régime, tirée de la nature même du pouvoir royal ; l'aspiration à l'absolutisme ne tolère pas l'émergence d'organismes susceptibles de se poser un jour en rivaux de l'autorité publique, ce qui implique une tutelle rigoureuse des groupements dont l'utilité publique justifie l'autorisation. Enfin, les ressources

(1) *Traité de Droit public*. Cité par P. NOURRISSON : *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789* - Tome 1., pp. 56-57.

du droit renforcent les volontés du pouvoir ; l'Empire romain avait déjà instauré le régime de l'autorisation préalable ; ce précédent inspire les légistes royaux ; dès lors, l'association ne peut naître à la vie juridique que par une concession royale, révocable à tout moment de façon discrétionnaire.

Au cours de la période révolutionnaire, de nouveaux motifs vont prendre le relais des précédents ; les conséquences sur le principe de prohibition de l'association ne seront pas fondamentalement différentes. Le triomphe de l'individualisme va accomplir l'œuvre amorcée par Turgot et rapidement condamnée ; la négation des « prétendus intérêts communs » des travailleurs, jointe à l'urgence de mettre un terme aux désordres consécutifs à la disparition des corporations, conduit à l'interdiction des associations d'ordre professionnel, prononcée par la loi Le Chapelier des 14 et 17 juin 1791. En d'autres domaines, les mêmes principes aboutissent au maintien du statut antérieur, caractérisé par l'autorisation administrative. Si l'association politique semble échapper au sort commun, et bénéficie indirectement de la reconnaissance du droit d'association, l'usage qui en est fait, au profit presque exclusif des clubs révolutionnaires, a pour conséquence d'en soumettre le régime aux fluctuations politiques, et de jeter le discrédit sur une liberté dont on ne retient que les abus qu'elle a rendus possibles.

Le Consulat et l'Empire consolident, en fait puis en droit, la prohibition de l'association. Les articles 291 à 294 du code pénal énoncent le statut restrictif applicable à l'ensemble des associations ; sous couvert de réprimer le « délit d'association », ils limitent la licéité de l'association à celles qui se formeront avec « l'agrément du Gouvernement » et se plieront aux conditions qu'il leur imposera ; seuls échappent à ce régime préventif les groupements de moins de vingt personnes, et ceux dont les membres sont domiciliés dans la maison où ils se réunissent.

La Restauration n'entraîne pas d'innovation juridique en ce qui concerne la liberté d'association ; l'article 291 du code pénal survit à travers le changement de régime constitutionnel. Mais il est peu utilisé, et cette période est marquée du signe de la tolérance. La Monarchie de juillet, initialement favorable à l'abolition du principe de prohibition, laissera à ses successeurs un héritage plus rigoureux que celui qu'elle avait reçu en 1830. A la suite de l'agitation des premières années du règne de Louis-Philippe, la loi du 10 avril 1834 élargit le champ d'application du code pénal à toutes les associations non autorisées, même divisées en sections de moins de vingt personnes, aggrave la répression, et étend le cercle des personnes susceptibles d'être frappées en y comprenant non seulement les dirigeants, mais l'ensemble des associés.

De 1848 à 1870, la liberté d'association suivra les fluctuations de la politique générale. Les journées de février emportent l'article 291 du code pénal et la loi de 1834 avec le régime monarchique ; les émeutes de juin et le rétablissement de l'ordre sont suivis d'un

décret du 28 juillet instaurant la formalité de la déclaration pour toutes les associations, à l'exception des associations politiques non publiques, soumises au régime de l'autorisation préalable, et des sociétés secrètes, interdites. Une loi du 19 juin 1849 autorise le Gouvernement à interdire « les clubs ou autres réunions publiques qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique » ; cette faculté, limitée à une année, sera reconduite en 1850 et 1851. Ces dispositions constituent autant d'entorses au principe de liberté qui n'en demeure pas moins la règle. Avec l'avènement du II^e Empire, ce principe disparaît ; le décret du 25 mars 1852 abroge le précédent du 28 juillet 1848 en toutes ses dispositions, à l'exception de celle prohibant les sociétés secrètes, et rétablit le régime de l'autorisation préventive, réglementé par l'article 291 du code pénal et la loi de 1834. L'orientation libérale esquissée à partir de 1860 ouvre une période de tolérance ; la législation n'est modifiée que sur un point : en 1864, le droit de coalition est reconnu aux travailleurs.

A la suite de la guerre de 1870, et tout au long des trois premières décennies de la III^e République, de nombreux projets de lois tendent à restaurer la pleine liberté d'association ; mais le législateur ne se résoud pas à franchir le pas, et cette période ne donne lieu qu'à quelques textes dont la portée n'est pas toujours empreinte de libéralisme. Une loi du 14 mars 1872 prohibe les associations internationales de travailleurs, une autre du 12 juillet 1875 instaure la liberté de l'enseignement supérieur, celle du 30 juin 1881, en établissant la liberté de réunion, maintient l'interdiction des clubs politiques. Le statut syndical de 1884, celui des sociétés de secours mutuel de 1898 ne concernent encore que des catégories limitées d'associations. Ce ne sont que des « lambeaux de liberté arrachés peu à peu à l'Etat qui conserve son pouvoir prohibitif » (2). Comme le note l'historien de cette liberté, « il n'existe pas, de la part du régime politique de la III^e République, un parti-pris contre les associations, comme sous les régimes monarchiques. Par son caractère démocratique, un régime dont les partisans ont, de longue date, revendiqué la liberté d'association, est disposé à la tolérance. Cette tolérance, qui est l'arbitraire, est l'attitude qu'il adopte, sauf à s'en départir vis-à-vis d'associations politiques qui lui inspirent de l'ombrage ou des congrégations que lui dénonce la passion anticléricale. Il n'en demeure pas moins que, jusqu'en 1901, le régime républicain, conservant comme les régimes monarchiques le système prohibitif, n'a pas encore abouti à la réalisation des promesses qui avaient depuis si longtemps annoncé une loi générale sur le droit d'association ». (3)

Au travers des péripéties que nous venons de relater, une continuité incontestable se dégage. De la royauté, durant laquelle « on

(2) NOURRISSON - op. cit., T. II, p. 263.

(3) Id., pp. 265-266.

ne peut s'assembler pour faire corps et communautés sans congé et lettres du roi » (4), à la III^e République, placée jusqu'à la fin du XIX^e siècle sous le signe de l'article 291 du code pénal et de la loi de 1834, le même principe demeure, seulement affecté de quelques intermédiaires libéraux ou de faveurs particulières à certaines catégories bien précises d'associations. Prohibition, arbitraire gouvernemental — ce qui n'exclut pas des phases de tolérance — sont les maîtres-mots d'une tradition française séculaire par rapport à laquelle le législateur de 1901 est appelé à prendre position, soit pour la cautionner, soit pour l'infléchir ou la renverser.

B) *L'incapacité juridique de principe des associations avant 1901.*

Licéité et capacité de l'association allaient de pair à l'époque de l'Empire romain. L'Ancien Régime avait hérité cette conception, restrictive sur le plan de la liberté, libérale sur celui de la capacité. Ainsi s'étaient constitués, soit par la voie de la fondation personnalisée, soit par celle de la dotation à des corporations préexistantes, d'importants biens de mainmorte, ainsi nommés par un raccourci de la formule : « les corps ont la main vive pour acquérir et morte pour transmettre ». La concentration des richesses entre leurs mains suscitait des critiques vigoureuses de la part des économistes de l'époque, notamment ceux de l'école physiocratique, qui condamnaient cet obstacle à la circulation des richesses. Le courant de pensée issu de ces idées allait se perpétuer tout au long du XIX^e siècle et justifier la distinction entre la licéité et la capacité de l'association. « Le droit français du XIX^e siècle, écrit Saleilles (5), avait repris le système romain de l'Empire. Toutefois, il en avait faussé le principe. Le principe romain était bien celui de l'autorisation préalable, mais cette autorisation devait conférer à la fois le droit à l'existence et le droit à la capacité. Le système français fut celui d'une double autorisation, la première émanant de l'autorité administrative, le préfet en général, destinée à rendre l'association licite sur le terrain du droit public, sans pour cela la rendre capable sur le terrain du droit privé ; et la seconde, venant cette fois du Conseil d'Etat, et constitutive de la capacité et de la personnalité ».

Sous la période révolutionnaire, apparaît l'idée selon laquelle « la personnalité morale ne peut exister qu'en vue de l'utilité publique » (6), dont l'appréciation relève de la compétence des autorités publiques. Dès lors, une association qui s'est conformée aux exigences légales énoncées par l'article 291 du code pénal est à l'abri des mesures répressives, mais elle ne bénéficie que d'un

(4) LOISEL (1605) - Cité par Tony SAUVEL : Les Fondations, leurs origines, leur évolution. R.D.P. 1954, p. 329.

(5) De la personnalité juridique - 1910 - p. 67.

(6) MICHOD et TROTABAS - Théorie de la personnalité morale. 2^e édit., 1924, p. 413.

statut juridique très limité, sans pouvoir posséder ni acquérir les biens nécessaires à l'exercice de ses activités tant qu'elle n'aura pas été reconnue d'utilité publique par le gouvernement. Une fois la reconnaissance acquise, en revanche, elle jouit d'une capacité juridique totale. Comme le note M. Nourrisson, le système en vigueur tout au long du xix^e siècle se résume en une formule : « tout ou rien » (7) ; pleine personnalité juridique à partir de l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique, incapacité absolue antérieurement.

Une telle situation manifeste bien l'anomalie du statut de l'association. Celle-ci se définit essentiellement comme un groupement de personnes privées autour d'un objet commun, mais elle dépend entièrement, tant dans ses conditions d'existence que dans ses moyens d'action, du bon vouloir de l'autorité publique. Ce paradoxe persistant de la législation française appelle une prise de position du législateur de 1901. Le moment est venu de se prononcer clairement, et de choisir, soit la fidélité à la tradition française et aux anomalies qu'elle véhicule, soit le ralliement aux solutions plus libérales généralement adoptées dans les pays voisins du nôtre, et parfois même retenues en France pour certaines catégories d'associations, dérogoires au statut normal de l'association tel que nous l'avons évoqué jusqu'ici. Au cours du xix^e siècle, en effet, se manifeste une tendance à la diversification des réglementations applicables à tels ou tels types de groupements à objet non lucratif.

C) *La tendance à la diversification des statuts légaux de l'association.*

Le vocable « association » recouvre toutes sortes d'organismes aux objets les plus divers, même s'ils ont en commun de ne pas chercher un partage des bénéfices entre leurs membres. Le même concept juridique sert à désigner les groupements formés dans un but politique, ceux dont la raison d'être réside dans la défense des intérêts professionnels de leurs adhérents, ceux qui réunissent des hommes consacrés au service de Dieu, ceux qui poursuivent des buts charitables, etc... Un tel amalgame présente de nombreux inconvénients, et il est pour une bonne part responsable de la sévérité du législateur. En ce xix^e siècle traversé d'innombrables conflits idéologiques et politiques, il se trouve toujours une majorité parlementaire résolument opposée soit aux associations syndicales, soit aux associations religieuses connues sous le nom de congrégations, soit aux associations politiques qualifiées de révolutionnaires, quand ce n'est pas au principe même de l'association. De telle sorte que, par un processus d'alignement par le bas, le régime établi en fonction d'une catégorie particulière de groupements en butte à l'hostilité du moment s'applique également aux autres, le

(7) Op. cit., T. II, p. 264.

seul correctif à cette rigueur générale provenant de la tolérance des autorités gouvernementales, maîtresses du sort des associations par le jeu de la double autorisation.

A ce régime général de l'association, marqué du sceau de la précarité et de l'insécurité juridiques, se juxtaposent cependant des régimes spéciaux, mieux ou plus mal partagés selon leur objet et l'orientation politique du moment. Dans le sens d'une rigueur accrue, interviennent notamment l'article 13 du décret du 28 juillet 1848, la loi du 14 mars 1872, et l'article 7 de la loi du 30 juin 1881, prohibant respectivement les sociétés secrètes, l'association internationale des travailleurs (ou Première Internationale) et les clubs politiques.

En sens inverse, celui d'un régime plus favorable, il faut noter la loi du 12 juillet 1875 instaurant la liberté de l'enseignement supérieur, dont l'exercice n'est plus subordonné qu'à la formalité de la déclaration, celle du 21 mars 1884 sur les syndicats, celle du 1^{er} avril 1898 sur les sociétés de secours mutuel.

Ces divers textes manifestent donc une tendance, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, à une diversification des statuts légaux des diverses catégories d'associations. Sur ce point également, le législateur de 1901 devra opérer un choix : ou bien il s'engagera plus avant dans la voie ainsi esquissée, variant les statuts selon les caractéristiques propres à chaque type d'associations, dosant faveurs et rigueurs selon l'utilité qu'il reconnaît à chacun ; ou bien il reviendra au statut général, uniformément applicable à tous les groupements non lucratifs, sans chercher une adéquation difficile, et peut-être illusoire, du statut de chaque catégorie d'associations aux objectifs et aux besoins qui lui sont propres.

A la lumière de ces trois orientations traditionnelles du droit français de l'association, l'importance de la loi du 1^{er} juillet 1901 prendra plus ou moins de relief selon que le législateur n'aura fait que les prolonger ou au contraire aura délibérément rompu avec elles. Nous verrons, en analysant les dispositions de ce texte que, globalement considérée, la loi tranche avec les précédents. Toutefois cette rupture est plus ou moins nette selon les trois grandes orientations que nous avons relevées.

CHAPITRE II

LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901 SUR LE CONTRAT D'ASSOCIATION

L'intitulé de la loi du 1^{er} juillet 1901 ne porte pas sur l'association en tant que telle, mais sur le contrat d'association, c'est-à-dire sur le procédé juridique grâce auquel se constitue le groupement dont la loi détermine le statut. De la même façon c'est le contrat d'association qui est défini dans l'article premier. Toutefois, malgré le point de vue ainsi adopté par le législateur, ce dernier n'a pas pu éviter, pour caractériser le contrat dont il s'occupait de préciser la nature et la finalité du phénomène de l'association. La définition du contrat d'association inclut nécessairement la définition de l'association elle-même.

Le contrat d'association est « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ». Cette formulation est remarquable à plusieurs points de vue. Elle l'est tout d'abord par la modestie qu'elle révèle. Le législateur n'y laisse paraître aucune prise de position de nature philosophique ou doctrinale sur l'essence même de l'association ou sur son bien-fondé. Il n'a retenu que les éléments permettant d'en constater l'existence. Juridiquement, l'association se manifeste par un accord contractuel ; sociologiquement, elle résulte d'une mise en commun de connaissances ou d'activité entre plusieurs personnes. Définition purement opératoire, parfaitement conforme au rôle qui incombe au législateur.

Elle est également remarquable par sa concision, qui ne fait pas obstacle à une perception très exacte de la nature du phénomène sociologique que le texte de loi a pour objet de doter d'un statut juridique. Elle en indique les caractères généraux, chacun d'eux servant en même temps à différencier l'association d'autres institutions qui s'en rapprochent plus ou moins. Par là même, elle en circonscrit le domaine d'application. Enfin, en appréhendant l'association par le biais de l'instrument juridique grâce auquel elle se crée, elle introduit les articles suivants, consacrés au développement du statut juridique de l'association.

Quelques développements seront consacrés à chacun de ces points. Il convient tout d'abord de donner quelques indications sur la philosophie sous-jacente à la loi de 1901, puis de préciser les caractères essentiels de l'association tels qu'ils apparaissent dans la définition de 1901. Nous serons alors en mesure de préciser le domaine d'application de la loi, dont l'étude s'achèvera par l'examen du statut juridique qu'elle détermine.

SECTION I

LA PHILOSOPHIE POLITIQUE ET SOCIALE SOUS-JACENTE A LA RECONNAISSANCE LEGALE DU PHENOMENE ASSOCIATIONNISTE

Une tradition ne s'établit, ni ne se rompt, sans références idéologiques. Parallèlement à l'énoncé des événements les plus marquants de l'histoire du droit français de l'association, la recherche des mutations idéologiques grâce auxquelles l'étape de 1901 a pu être franchie est de nature à éclairer la portée de la nouvelle loi. Plus que l'énumération des textes successivement intervenus en notre matière, elle permet d'apprécier le rôle que les associations seront appelées à remplir après l'entrée en vigueur du nouveau statut. Celui-ci aura d'autant plus de chances de recevoir une ample application que les sources idéologiques dont il s'inspire correspondent bien au mouvement des idées. Or la reconnaissance légale du phénomène associationniste puise ses racines à deux courants de pensée : une réévaluation de l'individualisme, et une philosophie du pluralisme.

A) *Une nouvelle évaluation de l'individualisme.*

La pensée révolutionnaire française était imprégnée d'individualisme. Antérieur et supérieur à l'Etat, l'individu est à la fois la source, le moteur et la justification de toute organisation politique et sociale. Les auteurs de la Déclaration des droits de l'homme, prenant le contrepied de l'idéologie corporatiste de l'Ancien Régime, ne proclament que des libertés à usage personnel. Entre la Nation souveraine et l'individu, il n'y a place pour aucun groupement. « Il n'y a plus de corporations dans l'Etat, déclare Le Chapelier (1) ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation ».

Cet individualisme hérité de la philosophie des lumières constitue l'un des enjeux de la « bataille des idées politiques »

(1) Cité par M. RIVERO — Libertés publiques. Cours 3^e année de droit. (polyc.).

(2) qui se poursuit tout au long du XIX^e siècle. Il en sortira gravement affaibli, sous les coups répétés et convergents de ses nombreux adversaires : traditionnalistes, catholiques sociaux, solidaristes, socialistes. La réaction anti-individualiste s'en prend violemment à l'idée que les hommes pourraient vivre comme des Robinson isolés sur leur île. Certains artisans de ce mouvement, renversant les propositions de la période révolutionnaire, énoncent le principe de la primauté de la société sur l'individu. D'autres, n'en conservant que la finalité, affirment que l'homme, être social, épanouira davantage sa personnalité en s'associant à d'autres hommes en une action commune qu'en ne comptant que sur ses propres forces. Tous sapent les fondements idéologiques sur lesquels s'appuyaient les gouvernants hostiles à l'association.

Mais ce sont là des tendances extrêmes, qui, à la fin du XIX^e siècle, sont loin de faire l'unanimité. Et ce n'est pas sur elles que reposera la construction de la loi de 1901. Leur mérite aura été de conduire les tenants de l'individualisme traditionnel à réévaluer la portée des principes qui étaient largement reconnus à cette époque et à leur donner une nouvelle dimension. Certes, on revient sur la prohibition de tous les groupements et corporations énoncée par la loi Le Chapelier, on reconnaît l'existence des associations, mais le fondement sur lequel est assise la loi de 1901 demeure inspiré par l'individualisme. La reconnaissance de la liberté d'association, c'est d'abord l'extension des droits individuels à un domaine nouveau, c'est l'octroi à chaque homme d'un droit qui lui était auparavant refusé, celui de se réunir avec d'autres hommes pour exercer ensemble une influence et avoir une efficacité accrue par rapport à celles qui seraient les leurs s'ils demeuraient isolés. Ce n'est que par contrecoup, par voie de conséquence, que la liberté d'association prend aussi une dimension collective. Elle revêt ainsi un rôle-charnière entre la conception des droits de l'homme et celle des droits sociaux puisque, héritière de la pensée révolutionnaire, elle défriche en même temps le chemin qu'emprunteront les prophètes des libertés collectives.

B) *Une philosophie du pluralisme*

Le problème est ici de savoir, non plus si l'homme s'épanouit davantage en restant isolé ou en participant à l'action collective d'un groupement, mais si le pouvoir politique trouve avantage à accepter l'existence de centres d'initiatives indépendants, donc éventuellement opposés à ses propres desseins, plutôt qu'à concentrer en un petit nombre d'organisations, sur lesquels il garde la haute main, la totalité des aspirations au groupement. En d'autres termes, entre un pouvoir qui s'enferme dans une idéologie prédéterminée et qui tire sa substance de son seul dynamisme interne, et un

(2) Cf. M. CHEVALLIER — La bataille des idées politiques à partir de 1789. Cours DES. 1961-62 et années suivantes. Les cours du droit (polyc.).

pouvoir qui, se connaissant inachevé, compte, pour parfaire son œuvre, sur les initiatives spontanées des groupes sociaux, au risque d'être ballotté au gré des pressions contradictoires de forces antagonistes, lequel est le mieux préparé à remplir sa mission ?

Le statut juridique de l'association découle directement de la réponse à cette interrogation. Le législateur penche-t-il vers le premier terme de l'alternative ? Il adoptera une attitude de suspicion à l'égard d'une forme d'organisation qui menace son ambition de maîtriser l'ensemble des activités humaines, et il veillera à les tenir bien en main. En revanche, si la seconde position a sa préférence, il envisagera avec bienveillance la formation de groupements en lesquels il voit des stimulants de son action, et il ne mettra pas d'obstacles à leur essor.

Les gouvernants français du début de ce siècle appartiennent à cette deuxième école de pensée, déjà prédominante durant les dernières décennies du siècle précédent, mais qui n'avait pas réussi à transcrire en termes juridiques les principes libéraux dont ils se réclamaient devant les électeurs, en grande partie en raison des difficultés provoquées par les querelles sur les congrégations. L'obstacle ne sera tourné qu'en dissociant le statut juridique de la congrégation d'avec celui de l'association.

Dans son analyse de la démocratie en Amérique, Alexis de Tocqueville dressait un tableau contrasté des comportements français et américains à l'égard des groupements. De part et d'autre de l'Océan il constatait une tendance à l'individualisme, d'autant plus accentuée dans notre pays que l'égalisation des conditions y avait été plus brutale. En revanche il observait une discordance au point de vue de la liberté politique. Tandis que les Américains avaient compris qu'elle était l'antidote indispensable aux dangers de l'individualisme, les Français y voyaient un mal supplémentaire, et travaillaient ainsi à cumuler les inconvénients de l'égalité et du despotisme. « Le despotisme, écrivait-il, qui de sa nature est craintif, voit dans l'isolement des hommes le gage le plus certain de sa propre durée, et il met d'ordinaire tous ses soins à les isoler... Il appelle esprits turbulents et inquiets ceux qui prétendent unir leurs efforts pour créer la prospérité commune et, changeant le sens naturel des mots, il nomme bons citoyens ceux qui se renferment étroitement en eux-mêmes. Ainsi, les vices que le despotisme fait naître sont précisément ceux que l'égalité favorise. Ces deux choses se complètent et s'entr'aident d'une manière funeste. » Tandis qu'aux Etats-Unis, l'exercice des libertés locales, la pratique quotidienne des associations de toutes sortes, « de religieuses, de morales, de graves, de futiles, de fort générales et de très particulières, d'immenses et de fort petites... ramènent à tout moment l'esprit (du citoyen américain) vers cette idée que le devoir aussi bien que l'intérêt des hommes est de se rendre utile à leur semblable », de trop nombreux Français « considèrent l'égalité des conditions comme un premier mal, et la liberté politique comme

un second. Quand ils sont obligés de subir l'une, ils s'efforcent d'échapper à l'autre. Et moi, je dis que pour combattre les maux que l'égalité peut produire, il n'y a qu'un remède : c'est la liberté politique » (3).

Rapidement, l'appréciation de Tocqueville sur les comportements des Français allait être infirmée. Grâce à la réévaluation de l'individualisme et à la consolidation d'une philosophie du pluralisme, condition de la liberté politique, les lois de 1864 sur les coalitions, de 1884 sur les syndicats professionnels, de 1872 et de 1884 sur les collectivités locales, enfin de 1901 sur les associations, vont susciter chez les citoyens français ce même esprit que Tocqueville louait tant chez les habitants d'outre-atlantique.

SECTION II

LES CARACTERES ESSENTIELS DE L'ASSOCIATION SELON LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901

La définition légale de l'association fait ressortir trois composantes essentielles. La première se rapporte à la nature même de l'association, caractérisée comme une union entre plusieurs personnes. La deuxième concerne la finalité poursuivie par les fondateurs et par les membres de l'association ; cette précision est négative puisqu'il est simplement dit que le but de l'association est « autre que de partager des bénéfices ». La troisième enfin, se réfère à un élément de durée : l'association est permanente.

Chacune de ces composantes, en même temps qu'elle nous renseigne sur ce qu'est l'association, permet de tracer la frontière entre celle-ci et une autre institution juridique. Or il est de principe en droit français que le fondateur d'un organisme quelconque n'est pas libre de choisir, parmi les divers statuts édictés par la loi, celui sous lequel il entend se placer. Il doit y avoir coïncidence entre les caractères essentiels de cet organisme et ceux qui sont énoncés dans la définition légale de l'institution dont il entend emprunter le statut. Dès lors, en établissant la discrimination, à partir des trois caractères essentiels de l'association — union de personnes, exclusion du partage des bénéfices, permanence —, entre d'une part l'association et, de l'autre, la fondation, la société et la réunion, nous circonscrivons les limites extérieures de l'association. Puis nous analyserons le fondement juridique sur lequel est édifiée la nouvelle institution, à savoir son caractère contractuel.

(3) De la Démocratie en Amérique. Livre II. Chap. VIII.

Paragraphe I

L'ASSOCIATION EST UNE UNION DE PERSONNES

L'association, c'est d'abord la mise en commun, par deux ou plusieurs personnes, de leurs connaissances ou de leur activité. Avant d'être saisie par le droit, l'association est un phénomène sociologique qui s'analyse en un groupement de diverses personnes autour d'un objectif commun. Lorsque le droit s'empare de ce phénomène sociologique, celui-ci reçoit le nom générique de « corporation », institution juridique qui se différencie radicalement d'une autre institution : la fondation personnalisée.

A) *L'Association est une corporation.*

La corporation repose sur un substratum humain; elle est le fait d'une pluralité d'individus, unis par une préoccupation commune ; elle résulte d'une entente entre plusieurs personnes pour collaborer à la réalisation d'un même dessein. A ce niveau, la nature du but recherché par les divers participants à l'œuvre commune est sans importance. Qu'il soit lucratif ou non ne change rien au caractère de la corporation. Pour que celle-ci existe, il faut et il suffit que plusieurs personnes se réunissent autour d'un projet, à la réalisation duquel chacun collabore par sa contribution propre, qu'elle soit matérielle ou intellectuelle. Par rapport à ce fait primordial, toute prise en considération du patrimoine est secondaire ; celui-ci n'intervient qu'à titre d'instrument grâce auquel le groupement accomplit ses objectifs (4).

Lorsque l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901 dit du contrat d'association qu'il est la convention par laquelle « deux ou plusieurs personnes mettent en commun... leurs connaissances ou leur activité », il se borne à reprendre la définition même de la corporation. L'association c'est le fait de plusieurs personnes qui se réunissent, union qui se manifeste par une mise en commun de connaissances ou d'activités. Ce trait suffit à différencier profondément l'association de la fondation personnalisée.

B) *Association et fondation personnalisée.*

En dépit du caractère radicalement différent des traits fonda-

(4) Cf. SALEILLES : « Dans l'association, l'élément patrimonial n'est que secondaire. Ce n'est qu'un moyen accessoire en vue d'un but qui prime tout... Et ce but qui prime tout, c'est la mise en commun des activités personnelles en vue de l'objet qu'elles ont en vue ; c'est la création d'un organisme juridique destiné à en poursuivre la réalisation et fonctionnant comme fonctionnent sur le terrain du droit ces organismes individuels que nous appelons des personnes. La mise en commun des fonds n'est qu'un procédé accessoire en vue de seconder les activités personnelles dans la réalisation du but qu'elles poursuivent ». (De la personnalité juridique, 1910 - p. 423).

mentaux respectifs de l'association — ou de la corporation — et de la fondation personnalisée, il y a toujours eu une certaine confusion entre ces deux institutions. Il est vrai qu'historiquement, l'une et l'autre sont passées par des fluctuations analogues. De la même façon, certains aspects secondaires les rapprochent. Cependant, fondamentalement, l'opposition reste irréductible.

Sous l'Ancien Régime, corporations et fondations étaient florissantes. Au XVIII^e siècle, elles encourent de vives critiques et lors de la Révolution, pour des motifs d'ailleurs différents — l'individualisme dans le premier cas, la crainte de la mainmorte dans le deuxième — elles supportent la même condamnation. L'une et l'autre ressurgissent au XIX^e siècle, et toutes deux au nom de l'utilité publique, qui doit leur être reconnue par le Conseil d'Etat pour qu'elles accèdent à la personnalité juridique.

La fondation et l'association se meuvent dans des champs d'activité communs et poursuivent des objectifs du même ordre. Leurs entreprises se déploient dans les mêmes secteurs : œuvres charitables, action culturelle et artistique, recherche scientifique. Elles partagent le même désintéressement. Enfin, les textes juridiques rendent malaisée la distinction. Le législateur ne s'intéresse à l'association que pour poser des barrières à son expansion, et il ne se soucie guère d'en donner une définition rigoureuse. Quant à la fondation, elle ne doit rien au Parlement ; sa résurrection juridique est l'œuvre exclusive du Conseil d'Etat, qui en a progressivement élaboré le statut au fur et à mesure qu'il avait à se prononcer sur des demandes de reconnaissance d'utilité publique.

L'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'allait qu'à demi éclairer le problème, puisqu'elle ne donne une définition précise que de l'un des deux termes de la comparaison. Mais il n'était nul besoin de son intervention pour constater l'opposition fondamentale des deux institutions, qui n'est autre que celle, depuis longtemps établie par Savigny, entre la corporation et la fondation personnalisée.

Celle-ci, écrit le professeur Saleilles (5) « consiste dans un patrimoine indépendant et autonome, constitué en vue d'un but statutaire, et ne fonctionnant qu'en vue d'un but à remplir, appartenant ainsi idéalement à une entité idéale, représentative de l'affectation donnée à la propriété ». Tous les auteurs, à fort juste titre, placent en tête de leur définition de la fondation cet élément patrimonial. Pour M. Canet (6), c'est « le patrimoine... à qui la personnalité est reconnue », et ce patrimoine, précise M. Sauvel (7) en est l'élément initial ; les hommes ne sont qu'à son service. Un

(5) Op. cit., p. 126.

(6) Le régime des fondations en France. Livre jubilaire du Conseil d'Etat. 1952 - p. 435.

(7) Les fondations, leurs origines, leur évolution. R.D.P. 1954 - p. 325.

auteur suisse, M. J.L. Krafft (8), condense l'antagonisme des deux institutions en une formule : « La fondation est un patrimoine, la corporation est une entente entre plusieurs personnes, ces deux notions ne se situent pas sur un même plan ».

Cette opposition entraîne de profondes dissemblances juridiques. La fondation tire son origine d'un acte unilatéral, donation ou testament, confirmé par l'acte de reconnaissance d'utilité publique émanant de l'administration. L'association résulte d'une convention. Le patrimoine personnalisé en fondation reçoit une affectation définitive sur laquelle ni le donateur, ni les gestionnaires de la fondation, ne sont, en principe, libres de revenir. La fondation évoque ces premiers engins spatiaux qui, propulsés sur une orbite déterminée, étaient condamnés, faute d'un appareillage de téléguidage satisfaisant, à évoluer constamment selon une même trajectoire. Le patrimoine, masse inerte de biens, est également prisonnier de son affectation initiale.

Il en va tout autrement de l'association. Ce que les fondateurs ont fait peut toujours être défait ou modifié par les sociétaires aux conditions prévues par les statuts. Comme l'écrit encore M. Krafft, « l'élément essentiel d'une corporation est l'entente intervenue entre ses membres et non le contenu de cette entente. Le but n'est qu'un des éléments de celle-ci, dont la modification laisse subsister intacts tous les autres ».

L'organisation des deux institutions est également fort dissemblable. Dans l'association, elle repose normalement sur la collectivité des sociétaires qui se réservent les décisions fondamentales et délèguent à des instances élues par eux le pouvoir de prendre les mesures d'administration courante. Dans la fondation, elle se limite à un conseil de gestion du patrimoine, composé d'administrateurs choisis par les collectivités, publiques ou privées, dont la compétence ou la spécialité s'étendent à l'objet de la fondation. Celle-ci n'a pas de membres, elle n'a qu'un patrimoine. L'association est une union de personnes, et existe indépendamment des ressources dont elle dispose. Sa disparition automatique résulte de la réduction à l'unité du nombre de ses membres, celle de la fondation de l'épuisement de son patrimoine.

Au regard de cette opposition radicale, les points de rencontre entre les deux institutions paraissent tout à fait accessoires. La reconnaissance d'utilité publique relève de la technique juridique. Or, aucune démarche logique ne permet de déduire, de la similitude d'un instrument mis à la disposition de deux institutions, leur identité d'essence. Le caractère désintéressé qu'elles ont en commun

(8) Les fonds de prévoyance et la théorie générale des fondations. Thèse Lausanne - 1956. p. 83 - Cf. également L. CONSTANT : le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français. - 1966, pp. 170 et s.

n'a pas davantage de portée : il ne concerne que la finalité de l'organisme, non pas sa nature.

L'essence de l'association réside dans l'union de personnes qu'elle réalise. Sa finalité se caractérise par l'interdiction du partage des bénéfices entre ses membres.

Paragraphe II

L'ASSOCIATION EXCLUT LE PARTAGE DES BÉNÉFICES ENTRE SES MEMBRES

L'association est une corporation, mais toute corporation n'est pas une association. Dire de l'association qu'elle est une union de personnes permet de pénétrer au cœur du phénomène qu'elle exprime. Mais en lui-même, ce trait fondamental reste très large, et englobe nombre de groupements aux caractéristiques variées. Aussi la plupart des législations distinguent-elles plusieurs catégories d'associations. Les critères imaginables abondent, mais dans les pays inspirés du droit romain, celui qui a l'importance la plus grande est fondé sur l'usage qui est fait des bénéfices éventuels du groupement. Sont-ils destinés à enrichir le patrimoine des associés ? La corporation sera alors une société. Dans le cas contraire, il s'agira d'une association.

A) L'interdiction du partage des bénéfices entre les membres de l'association.

La définition légale de l'association prend en considération l'intention qui anime les fondateurs et les membres de l'association. Ceux-ci, est-il écrit à l'article premier de la loi de 1901, poursuivent « un but autre que de partager des bénéfices ». En fait, l'élément de finalité que comporte cette formule ne présente guère d'intérêt, et ne serait susceptible d'intervenir que si les statuts contenaient des dispositions allant explicitement à son encontre. En pratique, la violation de la loi ne pourra être constatée qu'au vu d'une opération matérielle : le partage des bénéfices.

Il convient de bien mesurer la portée de cette interdiction. Elle ne vise nullement, contrairement à une opinion largement répandue, l'accroissement du patrimoine collectif de l'association ou le fait que celle-ci réaliserait des bénéfices. L'association ne s'écarte nullement de sa vocation lorsqu'elle cherche à se procurer les ressources nécessaires à l'accomplissement de son objet statutaire, ou qu'elle se préoccupe de faire fructifier son patrimoine. La loi exige simplement qu'il y ait une séparation entre le patrimoine sociétaire et le patrimoine de chacun des membres de l'association, en ce sens qu'il ne doit pas y avoir de transfert du premier vers les seconds. Les associés ne doivent escompter de leur participation

aux activités de l'association aucun enrichissement pécuniaire. Et si d'aventure celle-ci venait à être dissoute, la liquidation de ses biens ne pourrait s'effectuer que par voie de dévolution à des institutions animées de préoccupations analogues. Là réside la ligne de démarcation opposant l'association à la société.

B) *Association et société.*

L'article 1832 du code civil définit le contrat de société comme celui « par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun, dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter ». Le rapprochement de cette définition avec celle de l'association révèle une grande analogie, sauf sur un point : l'objectif poursuivi par les membres du groupe. Le but de la réunion des sociétaires réside dans l'espoir d'un enrichissement du patrimoine de chacun. Or c'est là le seul but qui soit interdit à l'association. La notion du partage des bénéfices semble donc bien constituer le critère à l'aide duquel il sera possible de classer une corporation parmi les sociétés ou les corporations.

Mais qu'entendre par le terme « bénéfice » ? Le mot recouvre-t-il même la même notion dans les deux définitions ? La doctrine des premières années du siècle s'est interrogée sur ce point en constatant que le terme était employé au singulier dans l'article 1832 du code civil, tandis qu'il figurait au pluriel à l'article premier de la loi de 1901. Dès lors, entre le contrat de société et le contrat d'association, ne subsistait-il pas une catégorie intermédiaire de contrats — innommés — conclus entre des personnes qui, sans viser à la réalisation de bénéfices positifs — il ne pouvait donc s'agir de sociétés au sens juridique — n'en recherchent pas moins l'avantage pécuniaire de leurs membres : coopératives, sociétés de secours mutuel, etc... ? Et si la réponse est négative, où faut-il ranger ces groupements ?

Un arrêt des Chambres réunies de la Cour de Cassation, en date du 11 mars 1914 (9), devait vider la querelle en regroupant dans la catégorie « associations » tous ces groupements quelque peu hybrides. Il affirme en effet que « l'expression bénéfices a le même sens dans les deux textes et s'entend d'un gain pécuniaire ou d'un gain matériel qui ajouterait à la fortune des associés ». Cette interprétation stricte de la notion du partage des bénéfices a pour effet d'élargir le domaine d'application de la loi de 1901 à tous les groupements qui, sans chercher à retirer un profit positif de la mise en commun de leurs activités, en attendent le moyen d'éviter une perte pécuniaire ou matérielle. Elle réduit aussi quelque peu la signification de la distinction entre les associations et les sociétés.

(9) 11 mars 1914 : Caisse rurale de la commune de Manigod. D. 1914 - 1 - 257 - note L.S. - S. 1918-1919 - 1 - 103.

Paragraphe III

L'ASSOCIATION EST UN GROUPEMENT PERMANENT

Ce trait n'appelle pas de longs développements. S'il est mentionné dans la définition de l'article premier de la loi de 1901, c'est principalement pour distinguer l'association de la réunion.

A) *Le caractère permanent de l'association.*

L'association a tout d'abord vocation à durer pendant une certaine période. Même si elle n'est pas toujours créée pour se prolonger indéfiniment, et si elle peut se voir limitée dans le temps par la survenance d'un terme prévu dans les statuts, elle suppose, pour l'accomplissement de l'objet qu'elle poursuit, la réalisation d'un certain nombre d'opérations qui s'étalent dans le temps et au cours desquelles l'existence de l'association persiste sans discontinuité.

Si une durée minima est la condition du caractère permanent de l'association, celui-ci se révèle surtout par la qualité des moments qui séparent chacune des manifestations du groupement. L'association subsiste tant que sa dissolution n'a pas été décidée ou tant qu'elle n'est pas tombée en léthargie. La structure interne prévues par les statuts lui permet à tout moment de se manifester. Ses organes directeurs sont là pour se prononcer sur les problèmes quotidiens, et pour recevoir les observations et les plaintes des adhérents ou des personnes de l'extérieur. L'existence d'un siège social a pour but de donner à chacun la possibilité de prendre contact à chaque instant avec le représentant permanent de l'association.

Il n'existe rien de tel avec la réunion.

B) *Association et réunion.*

Pendant presque tout le XIX^e siècle, la distinction entre ces deux modalités de rassemblement d'hommes n'a pas été faite, ou ne l'a été qu'à demi. Entre le groupement permanent dont une des manifestations extérieures consiste à organiser des réunions, et le groupement occasionnel, à tout le moins épisodique, formé par la rencontre d'individus sans liens préalables entre eux pour débattre d'un thème commun, le pouvoir politique ne fait pas la différence. L'un comme l'autre constituent une menace pour l'ordre public et justifient, à ce titre, une législation sévère à leur encontre. Ainsi, pour prendre un exemple, le décret du 25 mars 1852, dont l'objet est de revenir sur les dispositions libérales des débuts de la II^e République, estime-t-il que « le droit d'association et de réunion doit être réglementé de manière à empêcher le retour des désordres qui se sont produits sous le régime d'une législation insuffisante

pour les prévenir » ; en conséquence, il les soumet ensemble au régime de l'autorisation préventive.

Une loi du 6 juin 1868 entamera le processus de dissociation qui devait aboutir à la loi du 30 juin 1881 distinguant définitivement liberté d'association et liberté de réunion. Certes, l'article 7 de ce deuxième texte concerne les clubs, groupements permanents organisant des réunions auxquelles peuvent assister des non-adhérents ; il s'agit donc d'associations, qui n'ont pas leur place dans un texte réglementant le droit de réunion ; mais le régime juridique qui leur est réservé, celui de l'interdiction, est encore plus rigoureux que celui de l'association et n'a rien de commun avec celui de la réunion.

La loi du 1^{er} juillet 1901 fera disparaître toute ambiguïté en abrogeant explicitement l'article 7 de la loi de 1881. Les clubs sont désormais régis par le droit commun de l'association, comme l'ensemble des groupements dont les caractères essentiels sont ceux-là mêmes qu'énonce l'article premier de la loi de 1901 : union de personnes, exclusion du partage des bénéfices, enfin permanence du groupe.

Paragraphe IV

LE CARACTERE CONTRACTUEL DE L'ASSOCIATION

L'intitulé de la loi du 1^{er} juillet 1901 est parfaitement explicite sur ce point : « Du contrat d'association ». Ce caractère contractuel traduit exactement l'assise idéologique sur laquelle repose la nouvelle liberté, qui est d'abord individuelle, avant de s'exercer collectivement. Waldeck-Rousseau, à plusieurs reprises, a insisté sur l'importance qu'il attachait à cet élément contractuel. En 1883, alors ministre de l'Intérieur du cabinet Jules Ferry, il déclare devant le Sénat, à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi sur la liberté d'association : « Quand on parle de liberté d'association..., il me semble qu'on emploie des mots qui diminuent, en quelque sorte, le droit dont on traite. L'association ne m'apparaît pas comme une concession de l'ordre politique ; elle m'apparaît comme l'exercice naturel, primordial, libre, de l'activité humaine » (10). En 1901, il revenait sur ce sujet devant la Chambre des Députés : « Le titre même que porte (le projet de loi) indique le critérium auquel, suivant nous, il convient de demander la solution d'un problème qui a préoccupé tous les hommes publics et tous les législateurs. Les mots dont on s'est servi le plus souvent : « liberté d'association » m'ont paru, tout en contenant une vérité, répondre cependant à une terminologie un peu vague. Quand on

(1) in : WALDECK-ROUSSEAU : Associations et congrégations (recueil de discours) - Paris, 1902 - p. 7.

dit « liberté de pensée, liberté d'écrire », on emploie des termes à la fois exacts et suffisants, car chacune de ces libertés, pour se manifester, n'a besoin que d'un acte individuel, et ne suppose pas un accord intervenu entre plusieurs. Que si au contraire nous parlons de la liberté d'association, le mot est juste en ce sens qu'il n'est pas plus permis de contraindre quelqu'un à l'association que de la lui interdire. Mais s'il veut mettre ce droit en œuvre, il faut qu'il s'adresse à d'autres citoyens ; il faut qu'il jette, avec ces personnes, les bases d'une entente, qu'il forme, en un mot, un contrat » (11).

On ne saurait mieux souligner le caractère inter-individuel que le législateur entend conférer à l'association, et le droit personnel conféré par la loi de 1901 à chaque citoyen de chercher à s'unir avec d'autres ou de se retirer de l'association à laquelle il appartient. Aussi bien, le droit français consacre-t-il le principe de l'adhésion volontaire en en sanctionnant toutes les violations (12). La réciprocité est également vraie : tout membre d'une association créée pour une durée illimitée a le droit permanent de se retirer du groupe, après s'être acquitté de ses cotisations arrivées à échéance et de celles de l'année en cours.

Le fondement contractuel du droit de l'association emporte deux séries de conséquences. Il convient en premier lieu d'analyser la portée du principe contractuel sur la création et le fonctionnement du groupement. Puis nous verrons l'impact qu'il a sur le régime juridique de l'association.

A) *La portée du principe contractuel sur la création et le fonctionnement de l'association.*

Compte tenu de l'optique dans laquelle se situait le législateur de 1901, le recours au contrat ne saurait étonner. C'est en effet le modèle du libéralisme, puisqu'il n'engage les parties contractantes à d'autres obligations que celles auxquelles elles ont volontairement et consciemment souscrit. Il est en même temps le symbole de l'autonomie de la volonté, et donc de l'élimination de toute contrainte pesant sur l'homme. Au surplus, il était logique de

(11) Id., p. 67.

(12) Cass. - Ch. civ. 23 février 1960 : Société coopérative agricole de Vaucoeurs. D. 1960. J - 55. Sont nulles les délibérations de l'assemblée générale d'une société coopérative agricole imposant à tous ses membres l'adhésion à une association qui lui est étrangère et sanctionnant l'inexécution de cette règle par le retrait d'avantages légalement dûs. Certaines législations étrangères admettent des altérations à ce principe de l'adhésion volontaire. Le système anglais du « Contracting out », en vigueur de 1913 à 1927, puis rétabli en 1946, a pour effet d'affilier automatiquement les adhérents des Trade-Unions au parti travailliste, sauf manifestation expresse de volonté en sens contraire. Les pratiques américaines de la « closed shop » et de l'« union shop », contraignent les salariés de certaines entreprises à se syndiquer.

donner à la nouvelle forme de groupements le fondement juridique qui avait déjà été adopté pour d'autres corporations, notamment pour les sociétés. Aussi bien, le législateur admit-il aisément le bien-fondé de la thèse contractuelle, et laissa-t-il aux fondateurs et aux rédacteurs des statuts de l'association toute liberté de s'organiser comme ils l'entendent.

Cependant ce contrat produit des effets originaux par rapport à ceux qui résultent habituellement des accords portant ce nom. Même conçue comme un droit de l'homme, la liberté d'association présente la particularité de ne pouvoir s'exercer que collectivement. Dès lors, les engagements consécutifs à l'adhésion au contrat ne se réduisent pas à un simple échange de prestations entre les parties. Celles-ci se trouvent faire partie d'un système social autonome, dont les principes ont bien été énoncés dans le contrat initial, mais qui suscite aussi de nouvelles règles en partie imprévisibles, en tout cas non inscrites dans les termes du contrat. L'autonomie de la volonté qui préside à la création de l'association engendre un pouvoir social doté de compétences contraignantes.

1. — *L'autonomie de la volonté et la création de l'association*

Le législateur a entendu que le jeu de l'autonomie de la volonté produise tous ses effets et ne soit en rien amputé par l'édition de dispositions légales obligatoires. La théorie du contrat repose sur la liberté des contractants, qui ne reçoit d'autres limitations que celles résultant des lois d'ordre public. Or la loi du 1^{er} juillet 1901 ne comporte aucune règle de ce genre et laisse donc aux fondateurs de l'association toute latitude pour rédiger les statuts. Ce n'est qu'au moment où une association sollicite des pouvoirs publics la reconnaissance d'utilité publique qu'elle doit se conformer à des statuts-types rédigés par le Conseil d'Etat. Les associations simplement déclarées et, à plus forte raison celles qui n'ont pas procédé à cette formalité, sont pleinement libres d'aménager à leur guise les conditions d'accès à l'association, aussi bien que le type de pouvoir qui y sera exercé. La loi de 1901 consacre ainsi l'autonomie de l'association par rapport à la puissance publique.

En ce qui concerne l'accès à l'association, les conditions requises de chaque impétrant sont souverainement fixées par les statuts. Si nul ne peut être contraint de donner son adhésion à une association, il est également vrai que nul n'est en droit d'en forcer les portes ni d'imposer sa participation. C'est là une question qui est réservée aux rédacteurs des statuts et aux dirigeants du groupement. Ceux-ci décideront en fonction des objectifs qu'ils poursuivent et, selon les cas, ouvriront la porte au tout venant, subordonneront l'adhésion à certaines conditions ou limiteront le recrutement en filtrant les candidatures. La seule obligation qui pèse sur eux est de respecter les dispositions statutaires tant qu'elles n'ont pas été régulièrement amendées.

La même liberté est laissée aux fondateurs et aux adhérents de l'association pour déterminer les règles selon lesquelles seront désignés les membres des différents organes de direction et les compétences dévolues à chacun d'entre eux. Sur ce point, le libéralisme du législateur apparaît en pleine clarté. On aurait pu s'attendre à ce que, justement fier d'avoir instauré en France un régime politique démocratique, il exige de toutes les associations qu'elles s'inspirent de ce modèle. Or, en dehors des associations reconnues d'utilité publique, dont les statuts-types contiennent quelques clauses en ce sens, il n'en est rien. Une association constituée selon des principes monarchiques n'enfreint nullement la loi de 1901, ni d'ailleurs aucune autre.

Enfin, aucune disposition de la loi ne prohibant la réunion d'associations, il faut admettre que rien ne s'oppose à la constitution de fédérations en regroupant un certain nombre.

Le contrat d'association respecte donc en tous points le principe de l'autonomie de la volonté. Une fois conclu, il est la loi des parties. Les statuts constituent la loi fondamentale sur laquelle repose le système social nouveau. Mais ils ne sont pas suffisants pour en assurer le fonctionnement régulier. Ils doivent être complétés par d'autres sources de droit.

2. — *Le contrat d'association donne naissance à un système juridique autonome*

Les statuts sont pour l'association ce qu'est la constitution pour le système politique étatique. Ils déterminent les rouages principaux de l'association, en fixent les modalités de désignation, en précisent les compétences. Ces rouages supportent la responsabilité du fonctionnement régulier du groupement, et édictent pour cela des normes règlementaires ou individuelles. Dans la limite de l'abandon de compétences consenties par ses membres du fait de leur adhésion aux statuts, l'association dispose sur eux d'un pouvoir de commandement. Comme l'écrivent MM. Legal et Brethe de la Gressaye (13), « l'autorité, la supériorité des organes sur les membres tient à la prédominance de l'idée d'intérêt collectif sur les intérêts particuliers et les volontés de chacun : le groupe doit réaliser l'idée, atteindre sa fin, tout doit être subordonné à cela, à condition évidemment que l'idée soit légitime, et que le groupe ne porte pas une atteinte injustifiée à la fin poursuivie par d'autres institutions, ni aux droits individuels irréductibles de ses membres. Dans ces limites, la corporation est souveraine sur ses membres. L'autorité est inhérente à l'institution ; elle ne peut s'en passer, c'est l'armature qui la soutient ».

Les deux principales manifestations de ce pouvoir de commandement résident dans le pouvoir de prescription et dans le pouvoir

(13) Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées. Paris - 1938, pp. 34-35.

disciplinaire. Le premier consiste en ce que les autorités désignées conformément aux dispositions statutaires et agissant dans la limite de leurs compétences, ont la faculté d'édicter des normes de droit obligatoires à l'égard des adhérents de l'association. Il englobe l'ensemble des actes qui, au niveau du pouvoir politique, sont le fait des autorités législatives et exécutives. Il s'exprime, selon les circonstances, soit en actes réglementaires, soit en décisions de portée individuelle, normalement pris, lorsqu'il s'agit de délibérations collégiales, selon la procédure majoritaire, qui a pour effet de contraindre les membres de la minorité à s'y conformer, sans autre possibilité de s'y soustraire qu'en usant de la faculté de retrait qui appartient légalement à tout membre d'une association créée pour une durée indéterminée.

Quant au pouvoir disciplinaire, il se définit, selon MM. Legal et Brethe de la Gressaye (14), comme « un pouvoir juridique ayant pour objet d'imposer aux membres du groupe, par des sanctions déterminées, une règle de conduite en vue de les contraindre à agir conformément au but d'intérêt collectif qui est la raison d'être de ce groupe ». Il est, disent encore ces auteurs, « le droit pénal particulier des institutions » (15). Avec le droit pénal de l'Etat, il a une identité de but — en sanctionnant l'auteur d'un trouble apporté au fonctionnement de l'association, faire un exemple et intimider les autres adhérents — et une identité de moyens d'action — la condamnation à une sanction, à l'exclusion de toute notion de réparation. Seul diffère le domaine d'application. De là proviennent les variations entre l'un et l'autre, la plus importante résidant dans la non-application au droit disciplinaire du précepte fondamental du droit pénal : « nullum crimen, nulla poena sine lege ».

Pour étendus qu'ils soient, le pouvoir de prescription et le pouvoir disciplinaire connaissent certaines limites. En premier lieu, si l'adhérent consent à abdiquer une portion de son autonomie, s'il accepte de subordonner son intérêt personnel à l'intérêt collectif incarné par l'association, il ne renonce pas pour autant à faire prévaloir sa conception de cet intérêt collectif, et il peut prétendre à bon droit à ce que le pouvoir de l'association soit exercé conformément aux dispositions statutaires. Le principe de l'autonomie de l'association par rapport à ses membres ne va donc pas jusqu'à l'autoriser à méconnaître les statuts, qui s'imposent à tous, à la majorité comme à la minorité. De même, dans la mesure où les statuts auraient organisé une procédure disciplinaire, les dirigeants sont tenus de s'y conformer.

En second lieu, l'adhérent n'abdique qu'une partie de son autonomie, celle qui intéresse l'objet et l'idée directrice de l'association. Ceux-ci peuvent être plus ou moins larges, englober une

(14) Id., p. 18.

(15) Id., p. 121.

portion plus ou moins importante des activités de l'individu, ils ne sauraient s'étendre jusqu'à en embrasser la totalité. Dans ces domaines, l'association ne saurait intervenir et donner des ordres à ses adhérents sans outrepasser son objet et, par là-même, sa spécialité. Le pouvoir de prescription est donc limité également par le principe de spécialité. De la même façon, un adhérent ne saurait être sanctionné pour des actes sans rapport avec l'objet et l'idée motrice de l'association.

Enfin, même en restant dans les limites de sa spécialité, même en se conformant aux dispositions statutaires, l'association est limitée par les règles d'ordre public édictées par l'Etat. L'autonomie de l'association par rapport au pouvoir politique n'est pas absolue. Il n'est pas possible de parler à son propos de souveraineté. L'association est subordonnée par rapport à l'ordre public. Le principe de subordination pose la troisième limite au pouvoir de prescription de l'association sur ses membres. Ou encore, comme l'écrivent MM. Legal et Brethe de la Gressaye à propos du pouvoir disciplinaire (16), « l'ordre institutionnel s'encadre dans l'ordre social général, qui lui est supérieur ; le bien commun de l'institution est subordonné au bien général de la société, qui comprend le bien de la collectivité nationale et le bien propre de chaque homme ». Nul ne saurait donc être sanctionné pour un refus d'obéissance contraire à l'ordre public ; serait-il fautif, qu'il ne pourrait être condamné sans avoir disposé des moyens de faire entendre son point de vue. Le principe du respect des droits de la défense s'applique en matière disciplinaire comme en matière pénale. Les principes de respect des dispositions statutaires, de spécialité et de subordination marquent les frontières au-delà desquelles le pouvoir disciplinaire, comme le pouvoir de prescription, ne saurait s'aventurer sans tomber sous le coup d'une annulation judiciaire.

Cependant, il faut le redire, ces principes ne font que tracer les limites des pouvoirs de l'association sur ses membres. L'existence de ces pouvoirs est première. Ce qui montre combien la portée du principe contractuel, placé à la base de l'association de 1901, diffère de celle que l'on a coutume de constater à propos des contrats ordinaires.

B) *Le régime juridique résultant du caractère contractuel de l'association.*

Le caractère contractuel imprimé à l'association par le législateur n'est pas sans conséquence sur le régime juridique auquel celle-ci est soumise. Tout d'abord, les principes généraux de la théorie du contrat doivent s'appliquer en notre matière. En outre, le fait que le contrat d'association soit un contrat de droit privé a

(16) Id., p. 136.

pour effet de donner compétence à l'autorité judiciaire pour tous les litiges relatifs à la vie interne de l'association.

1. — *L'application de la théorie du contrat
au contrat d'association.*

La théorie générale du contrat pose trois principes essentiels : celui de la nullité du contrat en cas de vice du consentement de l'un des co-contractants, celui de l'effet relatif du contrat, celui enfin de son immutabilité.

Au premier de ces points de vue, le vice du consentement de l'un quelconque des participants à l'acte constitutif de l'association provoque l'annulation intégrale de celui-ci. En effet, les consentements des co-contractants sont déterminés les uns par les autres. Le défaut de validité de l'un d'entre eux suffit donc à réduire à néant la totalité de l'opération.

En deuxième lieu, le contrat d'association, conformément à l'article 1165 du code civil, est dépourvu de tout effet obligatoire à l'égard des tiers. Il ne crée d'obligations qu'à l'égard des parties. Toutefois, s'il est vrai qu'en tant qu'acte juridique, il n'intéresse pas les tiers, en tant que fait juridique, il a en revanche une valeur objective, qui le rend opposable à tous autres sujets de droit, dès lors que l'association a été déclarée, et qu'un extrait de cette déclaration a été publié.

Enfin, le contrat d'association est immuable : autrement dit, sauf clause statutaire en décidant autrement, il ne peut être modifié qu'avec l'accord de tous les membres du groupe, du moins de tous ceux qui se manifestent à l'assemblée générale convoquée spécialement à cet effet.

2. — *Le contrat d'association est un contrat de droit privé
et entraîne la compétence judiciaire.*

La nature privée du contrat d'association ne soulève pas de problèmes. Il est en effet conclu entre de simples personnes privées pour l'accomplissement d'objectifs d'intérêt collectif.

Dès lors, la compétence judiciaire s'ensuit naturellement. Cependant les litiges relatifs à la vie interne du groupement donnent lieu à des recours sensiblement différents de ceux que soulèvent les contestations ordinaires entre personnes privées à propos de leurs relations contractuelles. Tandis que les contrats s'analysant en un échange de prestations se caractérisent par l'égalité permanente des contractants, le contrat d'association a pour trait spécifique de donner naissance à une entité juridique originale, au sein de laquelle se produit une différenciation entre gouvernés et gouvernants. Les premiers se trouvent donc placés dans une situation d'infériorité par rapport aux seconds, qui exercent sur eux un pouvoir de commandement. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le recours exercé contre les décisions

internes de l'association présente certaines particularités, qui le rapprochent du recours pour excès de pouvoir porté devant la juridiction administrative.

Ce recours n'est assimilable ni au recours en appel, ni au recours en cassation. Il se distingue du premier par deux traits fondamentaux. Tout d'abord, le tribunal n'a aucun pouvoir de réformer la décision prise par un organe de l'association. En second lieu, il est la première instance juridictionnelle à se prononcer sur le litige. Les actes réglementaires émanant de l'association n'ont aucun caractère juridictionnel, pas plus que les mesures disciplinaires, actes internes au groupement.

Ce deuxième point oppose également le recours contre les décisions internes de l'association au recours en cassation. Le Tribunal n'a aucun acte juridictionnel à sanctionner. De plus, contrairement à ce qui se produit à l'occasion d'un recours en cassation, il n'est pas limité à l'examen des points de droit soulevés en l'espèce, mais a compétence pour contrôler lui-même la matérialité des faits qui ont donné lieu à sanction.

C'est là un aspect qui nous rapproche sensiblement du recours pour excès de pouvoir porté devant la juridiction administrative. Si ce dernier appartient exclusivement au contentieux objectif, le recours exercé contre les décisions internes de l'association y appartient principalement. Le but poursuivi par le requérant, lorsqu'il conteste une modification apportée aux statuts ou une décision dont il estime qu'elle a été prise en contravention aux dispositions statutaires est moins d'obtenir réparation du tort qui a pu lui être causé que de redresser la direction dans laquelle s'engage le groupement. Quant au recours exercé contre une sanction disciplinaire, il n'est pas plus subjectif lorsqu'il vise une association privée que quand il s'en prend à une institution administrative. Dans tous les cas, il s'agit pour le requérant de faire annuler un acte dont il conteste la régularité.

Les moyens dont il dispose pour obtenir l'annulation d'un acte interne de l'association sont d'ailleurs ceux-là mêmes qui peuvent être invoqués à l'appui du recours pour excès de pouvoir. On ne constate de différence ni pour le vice d'incompétence, ni pour le vice de forme, ni pour le détournement de pouvoir, ni pour la violation de la loi (ou des statuts). En ce qui concerne l'annulation pour irrégularité des motifs de l'acte, si différence il y a, elle résulte simplement de la timidité du juge judiciaire et de son respect excessif de l'autonomie de l'association. Le juge judiciaire pourrait à bon droit s'inspirer de la jurisprudence administrative.

L'assimilation ne saurait cependant être poussée trop loin. L'écart entre les deux recours se manifeste notamment en deux points. Le premier se rapporte à la procédure. Le recours pour excès de pouvoir, dit-on traditionnellement, n'est pas un procès opposant deux parties, mais un procès fait à un acte. Il est vrai que le recours pour excès de pouvoir a hérité ce caractère du recours

hiérarchique dont il est issu. Il est non moins vrai que ce caractère s'atténue progressivement, et ce n'est pas sans quelque raison qu'il a été remis en cause au cours des dernières années (17). La procédure judiciaire est fondée sur de tous autres principes ; elle implique notamment une contestation entre deux parties. Les recours contre les actes internes de l'association se sont moulés dans cette exigence, puisqu'il n'était pas possible pour le plaideur d'obtenir justice par une autre voie. Mais la contestation vise moins, nous l'avons dit précédemment, la réparation d'un tort que l'annulation d'un acte.

Ces mêmes facteurs expliquent la seconde différence entre les deux recours, concernant l'étendue des pouvoirs du juge. Parce que le procès judiciaire n'est noué qu'à partir du moment où est en cause une situation juridique subjective, il est seulement vidé lorsque le jugement a remis chacune des parties dans son droit. Dès lors, si l'acte attaqué est annulé, le tribunal pourra en même temps condamner l'association à des dommages-intérêts, par exemple si une sanction disciplinaire irrégulière a porté tort au requérant, ou encore lui enjoindre, sous peine d'astreinte, de réintégrer un adhérent exclu sans motif. Ce sont là des pouvoirs dont le juge saisi d'un recours pour excès de pouvoir ne dispose pas, puisque ce recours ne concerne que l'acte de l'autorité administrative, sans que celle-ci soit, en tant que telle, partie au procès. Elle ne saurait donc être condamnée. La seule obligation qui pèse sur elle est de respecter la décision du juge. Si le requérant veut par la suite obtenir une indemnité, il devra intenter un nouveau procès, fondé sur un recours de plein contentieux. Toutefois, sur ce point également, une évolution s'est produite, et le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir peut donner à l'Administration des directives pour rétablir dans ses droits le requérant victime d'un acte irrégulier (18).

Il y a là suffisamment de traits pour mettre en doute le bien-fondé du caractère contractuel de l'association. Les débats parlementaires préalables à la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901 montrent qu'il n'a guère fait problème au législateur, qui l'a entériné sans discussion. Cependant il fut rapidement contesté par une partie importante de la doctrine, qui a montré combien il était inadéquat à exprimer la réalité de l'association. Aussi a-t-elle opposé à cette conception une construction juridique nouvelle, fondée sur les idées d'acte collectif et d'institution, construction qui n'a pas été sans influencer dans une certaine mesure la jurisprudence. Contrairement au contrat, fondé sur l'idée que deux protagonistes ou deux groupes de protagonistes s'accordent pour

(17) Cf. : LETOURNEUR : L'apparition de nouveaux éléments subjectifs dans le recours pour excès de pouvoir. E.D.C.E. 1953.66. - B. KORNPROBST : La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir. L.G.D.J. - 1959.

(18) Cf. la jurisprudence RODIERE.

échanger des prestations réputées équivalentes, l'acte collectif s'analyse en un concours de volontés identiques et multiples autour d'un projet commun, ou encore, selon la définition qu'en donne M. Roujou de Boubée, en un « accord de volontés semblables ayant toutes le même contenu et orientées vers la réalisation d'un même but » (19). Or ce changement de qualification ne va pas sans conséquences juridiques. C'est ainsi qu'en matière de nullité, l'acte collectif, étant le produit de volontés identiques et qui ne se conditionnent pas les unes les autres, n'est pas anéanti par le vice de consentement qui frappe l'une de ces volontés. Celui-ci n'a de conséquences que pour l'auteur de l'acte vicié, qui se trouve délié de l'engagement auquel il avait souscrit.

Surtout, l'acte collectif donne naissance à une « institution ». Ce terme permet de rendre compte du pouvoir social dont nous avons constaté l'existence dans l'association. Et la théorie juridique qui a été élaborée à partir de ce concept permet, infiniment mieux que la théorie contractuelle, d'expliquer les pouvoirs de commandement appartenant aux organes de direction de l'association, aussi bien que de concilier la permanence de l'association et son adaptation aux circonstances. Enfin, la nature particulière du recours au juge trouve sa justification dans le cadre de la théorie institutionnelle : comme le recours pour excès de pouvoir, il vise à vérifier la régularité d'un acte pris dans le cadre d'une institution ; il s'agit simplement d'une institution privée, et non d'une institution publique.

En dépit de l'inadéquation du caractère contractuel à exprimer la réalité du fonctionnement de l'association, la référence explicite qu'y a faite le législateur de 1901 est révélatrice du libéralisme avec lequel il entend traiter du droit d'association. Ce caractère complète la définition de l'association que nous avons analysée dans cette section. Il reste à savoir si tout groupement correspondant aux quatre éléments de cette définition : union de personnes, exclusion du partage des bénéfices, caractère de permanence, enfin fondement contractuel, se trouve soumis au statut positif énoncé dans le corps de la loi du 1^{er} juillet 1901.

SECTION III

LE DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI DE 1901

Nous avons noté, en conclusion de notre premier chapitre, que le législateur de 1901 allait rompre avec la tendance antérieure à la diversification des statuts de l'association. De fait, à partir de cette date, tout groupement correspondant aux quatre éléments de

(19) Essai sur l'acte juridique collectif - 1961. p. 209.

la définition légale de l'association énoncés dans la section précédente est gouverné, en principe, par les dispositions de la nouvelle loi. Les exceptions sont rares : c'est d'abord le cas des congrégations religieuses, qui font l'objet d'un titre spécial de la loi de 1901, et qui sont soumises à un statut juridique particulièrement rigoureux. C'est également le cas des catégories d'associations pour lesquelles existaient, dès la fin du XIX^e siècle, des textes particuliers, textes non abrogés en 1901 : essentiellement la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats, et celle du 1^{er} avril 1898 sur les sociétés de secours mutuel.

Mais ce sont là des cas particuliers, qui n'excluent même pas, tout au moins pour les organismes réunissant les critères requis pour pouvoir revêtir la forme syndicale, une faculté de choix entre le statut de 1884 et celui de 1901. Le domaine d'application de la charte de 1901 n'en est donc que peu atteint, et il s'avère, à l'examen, très étendu et très diversifié.

L'ampleur même de la définition retenue par le législateur de 1901 postule l'extrême diversité des associations qui trouveront à se ranger sous le nouveau statut, diversité tenant aussi bien à l'indétermination des objets auxquels peut se consacrer l'association qu'à l'importance sociale qu'elle est susceptible d'acquérir notamment par la constitution de puissantes fédérations d'associations.

« Avant 1901, l'article 291 du Code pénal s'appliquait bien en droit commun, mais des textes spéciaux existaient pour : les cercles, les sociétés musicales, les comices agricoles, les associations de bienfaisance, les comités électoraux, les confréries, les associations d'étudiants, les associations internationales, les associations secrètes, les clubs politiques, les sociétés de courses, etc... ». En 1901, poursuit M. Brichet, la situation se présente de façon bien différente : « l'édifice est construit d'un seul bloc, le principe d'égalité est satisfait, la passion du droit commun est assouvie » (20).

A la diversité antérieure des statuts, se substitue, à l'intérieur d'un seul et unique statut, une diversité d'associations aux objets extrêmement variés et hétérogènes. On y trouvera pêle-mêle des associations charitables et sportives, des partis politiques, des cercles, associations de loisirs et d'agrément, des associations scientifiques, littéraires et artistiques, des associations sportives, des associations de pêche ou de chasse, des amicales, etc... Et cela ne saurait surprendre, dans la mesure où, comme nous l'avons vu, le souci primordial du législateur n'a pas été de réglementer les associations en tant qu'organismes autonomes dotés de pouvoirs propres, et éventuellement différenciés selon les objectifs particuliers aux diverses catégories d'associations, mais d'étendre les droits individuels des citoyens à un nouveau domaine, celui de la liberté

(20) R. BRICHET : L'évolution de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association. Thèse Alger 1943 - pp. 18-19.

d'association. Dans cette optique, il n'y a pas lieu de s'occuper de savoir si ces citoyens vont faire usage de ce nouveau droit pour s'adonner collectivement au sport, ou pour répandre une idéologie. Il n'y a pas davantage de raison de tenir compte du nombre des membres de l'association ; ainsi disparaît le seuil de vingt membres qui, d'après les articles 291 et suivants du code pénal, séparait deux statuts de l'association profondément différents.

La perspective dans laquelle s'est placé le législateur impliquait que le domaine d'application de la loi de 1901 soit presque illimité. Toute dérogation devait dès lors apparaître comme une violation des principes libéraux dont il se réclamait. C'est bien l'accusation qui fut portée contre lui, non sans quelque fondement, à propos des congrégations religieuses. Hors ce cas particulier, la critique ne pouvait venir que d'une contestation globale de la façon dont le législateur appréhendait le problème. C'est ce que faisait Raymond Poincaré, dès 1907, lorsqu'il écrivait (21) : « Il n'est pas interdit de penser qu'en établissant le nouveau régime des associations, le législateur de 1901 a cédé, avec un peu trop de complaisance, à ce besoin national de généralisation, à cet esprit de système, à cette passion du droit commun, qui rendent trop souvent impossibles les analyses nécessaires et font disparaître de la loi les distinctions les plus rationnelles.

On ne s'est pas borné à classer dorénavant les associations libres dans les contrats de droit privé. On a considéré le droit d'association comme existant en lui-même et par lui-même, indépendamment de l'objet sur lequel il s'exerce... N'y a-t-il pas, en réalité, autant de modalités d'associations que d'objets en vue desquels se constituent les groupements ? Du fait que les activités individuelles se fédèrent et se concertent, il ne résulte pas que la loi puisse se désintéresser de la matière à laquelle elles se consacrent ; et le tort du législateur de 1901 est peut-être d'avoir voulu faire rentrer de force dans une définition générale et absolue une multitude d'hypothèses diverses ».

Nous verrons ultérieurement que l'évolution législative allait donner largement raison à Poincaré. Auparavant, il nous reste à examiner le statut juridique de l'association tel qu'il est formulé dans le corps de la loi du 1^{er} juillet 1901.

SECTION IV

LE STATUT JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION SELON LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901

Après avoir défini le contrat d'association dans son article

(21)Préface à BERTIN et CHARPENTIER : Manuel des associations déclarées - pp. V à VIII.

premier, la loi du 1^{er} juillet 1901 précise dans la suite de son texte le statut juridique de l'association. Les diverses dispositions qui y sont contenues se rapportent, soit aux conditions d'existence de l'association, soit à la personnalité qu'elle acquiert en accomplissant telle ou telle formalité administrative. Nous examinerons successivement ces deux points.

Paragraphe I

L'EXISTENCE DE L'ASSOCIATION

Pour que l'association existe, il faut qu'elle ait été créée, constituée. Par ailleurs, elle disparaît lors de la dissolution. Entre ces deux moments, l'association existe normalement. Toutefois, deux événements peuvent intervenir, qui modifient les conditions dans lesquelles elle exerce ses activités. C'est en premier lieu, la formalité de la déclaration de l'association à l'administration. C'est en deuxième lieu la reconnaissance d'utilité publique de l'association par l'autorité publique.

Quatre points seront donc consacrés à :

- la constitution de l'association ;
- la déclaration de l'association ;
- la reconnaissance d'utilité publique de l'association ;
- la dissolution de l'association.

I. — *La constitution de l'association.*

L'association est constituée dès lors qu'il y a contrat, sans qu'aucune formalité supplémentaire n'ait à intervenir. C'est là une innovation par rapport au projet initial déposé par Waldeck-Rousseau en 1899, qui imposait une déclaration en bonne et due forme à l'administration pour que l'association soit légale. Pour le ministre de l'Intérieur de l'époque, l'Etat serait contraint, faute d'une telle formalité, d'entreprendre des investigations de police pour rechercher les associations nouvellement créées et la licéité de leurs objets ; de telles méthodes comporteraient davantage de désagrément pour les fondateurs de l'association que ne peut en présenter le dépôt d'une simple déclaration, équivalent pour les groupements de ce qu'est la déclaration d'état-civil pour les individus.

Lors de la délibération parlementaire, la majorité devait contester ce point de vue et faire prévaloir la solution la plus libérale. Ribot plaide la cause des petites associations de moins de vingt personnes qui étaient totalement libres en vertu des articles 291 à 295 du code pénal. Groussier, de tendance socialiste, craint que la déclaration obligatoire des dirigeants de l'association ne

serve à désigner à leurs ennemis les leaders de la classe ouvrière. Par ailleurs, pourquoi exiger la déclaration d'une association qui ne pourra porter tort à personne dans la mesure où elle sera dépourvue de toute capacité juridique ? Ces divers arguments devaient l'emporter au Parlement. La déclaration ne disparaît pas totalement, mais elle n'est plus que facultative. L'association existe par le seul fait de l'accord contractuel.

II. — *La déclaration de l'association.*

La déclaration répond à une double préoccupation : elle fournit aux pouvoirs publics les informations nécessaires à l'exercice de leur pouvoir de police administrative ; en outre, la publication qui en est faite au Journal Officiel avise les tiers qui, appelés à entrer en relations juridiques avec l'association, ont besoin de connaître de façon précise la situation du groupement auquel ils ont affaire. La déclaration s'insère donc dans un ensemble de formalités de nature à fournir tant aux pouvoirs publics qu'aux tiers les renseignements qui leur sont nécessaires.

Ces formalités, organisées par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, complété par le chapitre 1 du titre 1 du décret portant règlement d'administration publique du 16 août 1901, n'entament pas la liberté de l'association qui les accomplit. Elles s'analysent en définitive en autant de faire-part, soit de naissance, soit de changements internes au groupement. Ce qu'il est important de noter, c'est que l'administration n'a aucune latitude d'action pour s'opposer ou pour contester les déclarations qui lui sont adressées. Elle est tenue de délivrer un récépissé immédiat, sans avoir aucune compétence discrétionnaire. Compte tenu des avantages découlant, sur le plan de la capacité juridique, de la déclaration à l'administration, il semble bien que le statut normal pour un groupement sans but lucratif soit celui de l'association déclarée. En revanche, il est beaucoup plus exceptionnel de bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique.

III. — *La reconnaissance d'utilité publique de l'association*

La reconnaissance d'utilité publique constitue, selon les termes maintes fois employés par le Conseil d'Etat, une « haute faveur » accordée par les pouvoirs publics. Et comme cette « haute faveur » risquerait de se dévaloriser en étant dispensée de façon excessive, le Conseil d'Etat veille jalousement à en éviter l'inflation. De fait, un recensement effectué en 1958 par la Direction des affaires départementales et générales de la Préfecture de la Seine ne comptabilisait que 821 associations reconnues d'utilité publique (22)

(22) Préfecture de la Seine - Direction des affaires départementales et communales. Associations et fondations reconnues d'utilité publique de Paris et de la Seine. - Imprimerie municipale, 1958.

chiffre modeste par rapport aux dizaines de milliers d'associations déclarées dans la Seine.

La reconnaissance d'utilité publique n'est pas une innovation du législateur de 1901. Celui-ci s'est contenté de donner un cadre légal à une pratique administrative déjà ancienne, puisque la première intervention du Conseil d'Etat en ce domaine remonte à 1806. Le pouvoir réglementaire a profité de l'occasion pour apporter quelques modifications mineures à un régime juridique qui s'était développé de façon purement prétorienne. En l'état actuel des choses, les conditions posées à la reconnaissance d'utilité publique sont dictées par le Chapitre II du Titre 1^{er} du décret du 6 août 1901, ainsi que par le Conseil d'Etat qui a poursuivi son œuvre constructive.

La procédure de reconnaissance comporte plusieurs phases :

L'association sollicitante doit avoir rempli les formalités imposées aux associations déclarées ; en outre, le Conseil d'Etat exige que l'association ait vécu pendant un certain temps sous cette forme, au minimum pendant une durée de trois ans ; il s'agit, écrit le conseiller d'Etat Pichat, de soumettre l'association « à une épreuve préalable permettant d'apprécier, d'après l'usage qu'elles ont fait de la personnalité restreinte, si la pleine personnalité peut sans inconvénient leur être accordée » (23).

Ce délai écoulé, l'association dépose une demande en reconnaissance signée de toutes les personnes déléguées à cet effet par l'assemblée générale, et à laquelle sont jointes diverses pièces permettant à l'administration de se faire une opinion aussi exacte que possible des objectifs et des moyens de l'association ; un exemplaire du Journal Officiel contenant l'extrait de la déclaration, un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'œuvre, les statuts de l'association en plusieurs exemplaires, la liste de ses établissements avec indication de leur siège, la liste des membres de l'association, avec indication de leur âge, nationalité, profession et domicile, le compte financier du dernier exercice, un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif, et un extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique.

L'article II du décret du 16 août 1901 précise un certain nombre de clauses qui doivent figurer aux statuts. Le Conseil d'Etat est allé plus loin en donnant un avis défavorable aux demandes de reconnaissance émanant d'associations dont les statuts ne se conforment pas à un modèle qu'il a lui-même établi. L'analyse de ces statuts-types révèle certaines idées qui ont inspiré le Conseil d'Etat lors de leur élaboration (24).

— L'association doit être organisée sur des bases démocratiques.

(23) Le Contrat d'association. Rousseau, 1908 - p. 109.

(24) Cf. PUGET : Le droit des associations. La reconnaissance d'utilité publique. Le Musée social. 1926, pp. 30 et 31.

ques ; ainsi l'assemblée générale doit-elle comprendre tous les membres de l'association, qu'ils soient adhérents ou honoraires.

- Elle doit être dotée d'organes de direction sagement agencés.
- Elle doit se soumettre au contrôle du Gouvernement.
- Elle doit s'interdire toute discussion politique ou religieuse.
- Elle ne doit pas rémunérer les fonctions qu'assument ses membres.

Une fois déposée la demande de reconnaissance au ministère de l'Intérieur, qui délivre un récépissé dans les mêmes conditions que pour la déclaration, celui-ci fait procéder, s'il y a lieu, à l'instruction de la demande, notamment en provoquant l'avis du conseil municipal de la commune où l'association est établie et un rapport du préfet ; il peut tout aussi bien ne donner aucune suite à la demande, comme ne pas transmettre, l'instruction terminée, le dossier au Conseil d'Etat. Celui-ci donne alors son avis en assemblée générale ; juridiquement le chef de l'Etat n'est pas lié par cette délibération ; en pratique, il s'y conforme en tous les cas, et, si le Conseil d'Etat s'est prononcé en faveur de la reconnaissance, il rend un décret en la forme des règlements d'administration publique accordant la faveur sollicitée et approuvant les statuts. Il ne reste plus qu'à porter la reconnaissance d'utilité publique à la connaissance des tiers en joignant une copie du décret au dossier administratif de l'association pour que le nouveau régime juridique s'applique intégralement.

Les diverses modifications susceptibles d'intervenir dans le personnel dirigeant de l'association sont soumises aux mêmes conditions de publicité que celles applicables aux associations simplement déclarées ; elles sont même quelque peu renforcées puisque l'une des clauses qui doivent figurer dans les statuts de l'association demanderesse contient l'engagement de faire connaître ces changements dans les trois mois. De plus, en application du principe de l'acte contraire, toute modification apportée aux statuts approuvés doit elle-même faire l'objet d'une nouvelle approbation.

Tout manquement à ces obligations peut provoquer un retrait de la reconnaissance d'utilité publique ; d'ailleurs point n'est besoin de telles fautes ; la reconnaissance d'utilité publique, « haute faveur » accordée discrétionnairement par les pouvoirs publics, peut faire l'objet d'un retrait tout aussi discrétionnaire, simplement soumis au contrôle minimum du Conseil d'Etat : erreur de fait, erreur de droit, détournement de pouvoir, omission des garanties — notamment de l'avis d'une des sections administratives du Conseil d'Etat —, atteinte à un principe général du droit (25). Le retrait de reconnaissance a pour effet de faire rentrer l'association sanctionnée dans la catégorie des associations déclarées. Il ne

(25) C.E. Ass. 31 octobre 1952 : Ligue pour la protection des mères abandonnées.

saurait lui retirer l'existence ; tout au plus pourrait-il être accompagné de l'introduction d'une procédure de dissolution.

IV. — *La dissolution de l'association*

Dès lors que le contrat d'association est valablement formé, et que le groupement ainsi constitué se conforme aux prescriptions relatives à la capacité juridique de la catégorie à laquelle il appartient, l'association n'a d'autre obligation que de respecter ses statuts, quitte à en combler les lacunes par une référence au droit commun.

La procédure de dissolution ne fait pas exception à la règle ; conformément à l'esprit de l'association, groupement libre et soumis aux seules volontés de ses fondateurs, elle n'interviendra normalement qu'en conformité avec les intentions formulées dans l'acte originel : soit que l'objectif initialement fixé ait été réalisé, soit que la durée de l'association prévue au contrat soit expirée. Dans l'hypothèse où le contrat n'a déterminé aucun terme, les associés peuvent à tout moment convenir d'y mettre fin (26).

Il est des cas cependant où la dissolution n'est pas volontaire, mais forcée : tel est le cas dans l'hypothèse où l'association serait nulle parce qu'illicite aux termes de l'article 3 de la loi de 1901, ou encore en cas d'infraction aux dispositions de l'article 5. C'est le juge judiciaire qui procède à la dissolution, à un double titre ; en tant que juge du contrat d'association, tout d'abord, mais aussi comme gardien des libertés fondamentales (27).

L'existence de l'association apparaît, au terme de ce tour d'horizon, totalement libre. La rupture est complète par rapport au système existant en vertu des articles 291 à 294 du code pénal et de la loi de 1834. Constituée indépendamment de toute intervention administrative, pouvant accéder, par une déclaration facultative, à une certaine personnalité juridique, dissoute par la seule autorité judiciaire, l'association reçoit en 1901 un statut qui marque la consécration juridique des revendications formulées par une partie croissante de l'opinion publique tout au long du XIX^e siècle. Les premiers commentateurs se sont plu à reconnaître le libéralisme du législateur, exception faite du régime des congrégations. En revanche, ils ont manifesté un certain désappointement à l'égard des limitations apportées à la personnalité juridique de l'ensemble des associations.

(26) Nous ne mentionnons que pour mémoire l'éventualité du décès « accidentel » de l'association, par réduction à l'unité du nombre des associés.

(27) Cependant les associations étrangères peuvent être dissoutes par l'autorité administrative (cf. infra : par. II - I) - Le système de la dissolution administrative est également applicable à l'égard des groupes de combat et milices privées, depuis la loi du 10 janvier 1936.

Comme application du droit commun, cf. C.E. : 22 janvier 1960 : FOUEREC - Rec. (tables) p. 920.

Paragraphe II

LA PERSONNALITE DE L'ASSOCIATION

La classification des associations en trois catégories : associations non déclarées, déclarées, reconnues d'utilité publique, n'a de raison d'être que dans la mesure où elle sert à différencier les droits attribués à chacune d'entre elles. L'association existant dès la conclusion du contrat, l'intervention de la déclaration, puis de la reconnaissance, n'a de sens que si elle comporte des conséquences sur le plan de la capacité des associations qu'elle concerne. Le problème des droits appartenant à l'association, c'est précisément le problème de sa personnalité morale, celle-ci étant définie comme la « qualité de sujet de droits conférée à d'autres sujets de droits que l'homme » (28).

L'enceinte des facultés de droit a retenti, au début de ce siècle, des nombreuses discussions qui ont opposé des maîtres de grand talent au sujet du problème de la personnalité morale. Les membres les plus éminents du corps enseignant : de Vareilles-Sommières, Planiol, Saleilles, Michoud, Duguit, Hauriou, pour ne citer que les plus célèbres, s'affrontèrent avec vigueur sur les moyens permettant aux groupements privés d'accomplir leur objet tout en sauvegardant les intérêts suprêmes de l'Etat. De l'affirmation de la personnalité morale au refus d'une telle notion, du système de la fiction à celui de la réalité, l'éventail des positions était largement ouvert. Ces querelles doctrinales, en leur temps fort stimulantes, sont aujourd'hui très assoupies. Débarrassée des éléments métaphysiques sur lesquels certains voulaient la fonder, la personnalité morale est unanimement admise comme un procédé juridique que sa commodité pratique suffit à justifier. Le débat philosophique a cédé à l'utilitarisme (29). Peu importe la nature profonde de la personne morale, pourvu que l'on s'accorde sur le fait qu'elle désigne un sujet de droits, le siège d'intérêts collectifs juridiquement protégés.

Dans le même temps, les ambiguïtés résultant de l'analogie entre personne physique et personne morale ont été progressivement dissipées. A partir du moment où la personnalité juridique apparaît comme un moyen technique « permettant l'épanouissement d'un intérêt défendu et représenté par une volonté » (30), il n'y a plus rien d'étonnant à ce que chaque catégorie de groupements soit soumise à un statut particulier, selon la valeur reconnue par les pouvoirs publics à l'intérêt qu'elle a vocation de promouvoir.

(28) COULOMBEL. *Encycl. Dalloz - Droit civil - Art : Personne morale.*

(29) Cf. notamment : J. HAMEL : *La personnalité morale et ses limites* - D. 1949. Chron. p. 141 - P. DURAND : *L'évolution de la condition juridique des personnes morales de droit privé* - *Mélanges RIPERT*. 1950 - Tome I, pp. 138 à 159. — P. COULOMBEL : *Le particularisme de la condition juridique des personnes morales de droit privé*. Thèse Nancy, 1950.

(30) COULOMBEL — *Encycl. Dalloz, op. cit.*

Dans cette perspective, les distinctions établies par le législateur de 1901 prennent tout leur sens. L'association non déclarée n'a aucune personnalité juridique. L'association déclarée n'acquiert qu'un nombre limité de droits ; sa personnalité est dite restreinte. Quant à l'association reconnue d'utilité publique, elle a tous les droits généralement englobés dans la notion de personnalité morale. Cette gradation s'exprime, selon des modalités variables, à travers l'étude de leur état-civil, de leur capacité patrimoniale, enfin de leur faculté d'ester en justice.

I. — *L'état-civil de l'association.*

L'association, comme la personne physique, a un état-civil. Elle a tout d'abord un nom, grâce auquel elle peut être identifiée. Elle a ensuite un domicile, désigné sous le terme de siège social, auquel toute personne pourra expédier sa correspondance. Enfin, elle est pourvue d'une nationalité. Cependant, cette analogie avec l'état-civil des personnes physiques ne signifie pas identité du droit applicable à l'une et aux autres.

II. — *La capacité patrimoniale de l'association*

Le problème des biens de l'association a été âprement discuté par le législateur de 1901, puis par la doctrine. Le principe fondamental de liberté étant admis par chacun, le débat s'est reporté sur les moyens matériels qui seraient mis à la disposition des associations ; la solution adoptée en définitive est très éloignée de celle qui était préconisée initialement par Waldeck-Rousseau.

Celui-ci envisageait le contrat d'association comme une union de personnes, dépourvue par elle-même de toute patrimonialité. Dans la mesure où le but de l'association aurait impliqué l'usage de biens, les co-contractants auraient juxtaposé une société civile au premier groupement. Cette construction, juridiquement étrange et complexe, ne vit jamais le jour. La commission des associations de la Chambre des Députés, puis les assemblées, se refusèrent à dissocier ainsi le régime des biens du statut des associations et s'inspirèrent de la loi de 1884 sur les syndicats pour conférer aux associations une certaine capacité patrimoniale, dès lors qu'elles se seraient conformées à la procédure de la déclaration. La pleine capacité demeure réservée aux associations reconnues d'utilité publique. C'est d'ailleurs sur ce point qu'elles se différencient des associations simplement déclarées.

A) *Les associations non déclarées.*

A s'en tenir aux premiers commentaires de la loi de 1901

effectués par Trouillot et Chapsal (31), les associations non déclarées ne possèdent aucun bien ; elles ne peuvent même pas, disent ces auteurs en reprenant les mots du rapporteur de la loi au Sénat, Vallé, recevoir de cotisations. Incapables de contracter comme de posséder, leur sort est peu enviable ; elles sont dans le dénuement le plus total.

Ces idées initiales ne devaient pas résister à l'épreuve des faits ; la preuve est aujourd'hui faite que les associations non déclarées jouissent de certains biens. Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement ? L'association devra bien se réunir de temps à autre ; pour cela, elle louera un local, le meublera ; ces frais devront être compensés par un minimum de recettes : les cotisations en constitueront une part importante ; s'il reste un reliquat en fin d'exercice, il faudra en faire quelque chose, soit le donner, soit le placer ; le législateur a entériné ces évidences en autorisant l'ouverture de comptes de chèques postaux à de simples groupements de fait, donc aux associations non déclarées (32). L'administration a même prescrit l'attribution de subventions du Ministère de l'Education nationale à certaines associations, même non déclarées, créées au sein des établissements d'enseignement public (33). En ce domaine comme en d'autres, la nécessité fait loi ; la jurisprudence a d'ailleurs dû en tenir compte, et s'est fondée sur l'idée que le législateur ne peut pas avoir voulu rendre impossible le fonctionnement de groupements dont il reconnaît l'existence légale.

L'association non déclarée a donc capacité pour posséder un patrimoine. Mais celui-ci est frappé d'insécurité, car il obéit aux règles de l'indivision, régime dans lequel chacun des propriétaires indivis peut, aux termes de l'article 815 du code civil, paragraphe premier, provoquer le partage « nonobstant prohibitions et conventions contraires ». La jurisprudence a substitué l'insécurité patrimoniale à l'incapacité de posséder. C'est à cette insécurité que la déclaration porte remède.

B) *Les associations déclarées.*

Selon les termes consacrés par l'usage, les associations déclarées jouissent de la « petite personnalité ». Ce trait les distingue d'une part des associations non déclarées, dont les biens sont soumis à l'indivision, à l'exclusion de tout patrimoine collectif, et des associations reconnues d'utilité publique, dotées de la grande personnalité, c'est-à-dire capables de faire tous les actes juridiques et de posséder tous les biens qu'elles veulent, dans la limite de leur spécialité.

(31) TROUILLOT et CHAPSAL : Du contrat d'association, pp. 62 à 65.

(32) Loi du 7 janvier 1918, art. 3.

(33) Instructions ministérielles des 23 février et 2 mai 1923, du 5 mai 1927, précisées par deux circulaires du 12 avril 1949 et du 19 janvier 1953. Citées par OZANAM : Associations, syndicats, fondations, 4^e édition, 1964, p. 36.

Le législateur de 1901 avait la hantise de la main-morte, et au premier chef de la mainmorte congréganiste. Il craignait les méfaits économiques résultant de l'accumulation de richesses immenses entre les mains de groupements sans esprit de profit, dont le capital resterait improductif, soustrait à la circulation des biens à laquelle n'échappent pas les patrimoines des particuliers. « Quel est le principe d'ordre public en matière de propriété ? s'interrogent Trouillot et Chapsal. C'est la libre circulation des biens, et tout ce qui l'entrave est contraire à l'ordre public. Pour qu'il en soit autrement, il faut que la puissance souveraine autorise une dérogation à ce principe » (34).

Dans cette perspective, le système de la petite personnalité constitue le point extrême jusqu'où il est possible d'aller. Toute association a la possibilité d'y accéder, sans objection possible de la part de l'administration. Simplement, la capacité ainsi offerte à tous est limitée en étendue, en ce sens que l'association déclarée ne peut ni posséder tous les biens qu'elle veut, ni les acquérir par n'importe quel moyen (35).

Sur le premier point, les restrictions imposées à l'association déclarée se résument en l'interdiction qui lui est faite de posséder des immeubles autres que ceux « strictement nécessaires » à l'accomplissement du but qu'elle se propose. Cette disposition de l'article 6 de la loi de 1901 exclut donc les immeubles de rapport, sous quelque forme qu'ils se présentent ; ainsi une association ne saurait-elle faire l'acquisition d'un immeuble dépassant ses besoins pour en louer le surplus ; par contre, elle est autorisée à louer une salle de réunion aux moments où elle-même ne s'en sert pas. En ce qui concerne les meubles, l'association est libre.

Ses ressources comportent une limite essentielle : la prohibition des dons et legs ou, plus exactement, des acquisitions à titre gratuit. Cette précision a une certaine importance, car elle permet des transferts de propriété non négligeables, pourvu qu'il existe une contrepartie favorable au propriétaire initial ; la donation avec charge est un acte à titre onéreux, par exemple le don d'un terrain à une société sportive pour y établir des courts de tennis, effectué par une société immobilière qui compte tirer une plus-value des surfaces qu'elle lotit. Il y aura acte à titre onéreux, écrit Demogue, chaque fois qu'on pourra constater dans l'esprit des parties « un certain rapport d'équivalence entre les deux prestations » (36). Il appartient au juge de trancher dans chaque cas d'espèce si on est en présence d'un acte onéreux ou gratuit.

En outre, cette prohibition d'acquérir à titre gratuit comporte

(34) Op. cit., p. 81.

(35) Cf. MARGAT : De la capacité des associations déclarées — Revue trimestrielle de droit civil, 1907, pp. 5 à 39, et DEMOGUE : Capacité d'acquérir des associations déclarées — Revue trimestrielle de droit civil, 1939, pp. 1 à 27.

(36) Op. cit., p. 12.

des exceptions et des tolérances. Tout d'abord, l'article 6 de la loi de 1901 prévoit expressément la possibilité de subventions émanant de l'Etat, des départements et des communes. Par ailleurs, il est admis que les dons manuels d'importance minime, ne sont pas considérés comme des libéralités.

Les ressources normales des associations proviennent des cotisations de leurs membres, ainsi que des droits d'entrée qui peuvent être demandés à l'occasion de la première adhésion ; la loi de 1901 prévoit en outre la possibilité d'un rachat des cotisations, par le versement d'une somme globale libérant son auteur de l'obligation de payer la cotisation annuelle. Pour éviter la dissimulation de libéralités sous l'apparence d'un rachat, le législateur a fixé un plafond, actuellement situé à un niveau très bas, puisqu'il s'élève, depuis le décret du 23 juin 1948, à la modique somme de cent francs.

Signalons également diverses ressources, telles que les amendes infligées aux adhérents comme sanction de la violation des règles de l'association, le fruit des souscriptions, kermesses, loteries organisées par le groupement ainsi que le prix des services rendus aux associés ou à des personnes extérieures. L'association de 1901 peut en effet effectuer des actes de commerce « à la condition que ces actes ne soient pas habituels et que les bénéfices qui en proviennent ne soient pas distribués aux sociétaires » (37).

La principale limitation à la capacité patrimoniale de l'association déclarée réside dans l'interdiction d'acquérir à titre gratuit ; il est frappant de constater que ce point, très vivement critiqué avant la seconde guerre mondiale (38), ne soulève plus guère de protestations. La pratique et la jurisprudence ont en effet tracé les voies grâce auxquelles ces obstacles peuvent être franchis ; surtout l'évolution de la situation économique et sociale a largement substitué le mécénat public au mécénat privé ; là où ce dernier subsiste, il trouve encore un large domaine où s'exercer, constitué par les associations reconnues d'utilité publique.

C) *Les associations reconnues d'utilité publique.*

Cette catégorie d'associations possède en effet la pleine capacité juridique, c'est-à-dire est capable d'effectuer tous actes et de posséder tous biens entrant dans sa spécialité. Au point de vue des biens qu'elle est apte à posséder, le principe de spécialité se traduit

(37) Cass. comm. 24 novembre 1958 : Quintilla. Bull. 1958.3.339.

(38) Cf. notamment les rapports effectués à l'occasion du Congrès tenu en 1927 pour la liberté d'association par les professeurs MESTRE, CUCHE, BLONDEL, TOUSSAINT, RIVET et DUGUIT. SALLEILLES exprime bien la critique la plus fréquemment adressée à cette époque : « L'erreur fondamentale de la loi de 1901, si on se place, il est vrai, moins au point de vue du progrès considérable qu'elle venait de réaliser qu'à celui de l'idéal qu'on était en droit d'attendre, a été de ne permettre la liberté que dans la pauvreté (De la personnalité juridique — 1910, p. 30).

en ce que l'association reconnue ne peut détenir d'autres immeubles que ceux « nécessaires » au but qu'elle poursuit ; cette restriction est moins forte que celle applicable aux associations déclarées, puisque ne figure plus le terme « strictement ». Mais par ailleurs, une entorse au principe de spécialité résulte de la loi du 2 juillet 1913 autorisant les associations pourvues de la grande personnalité à posséder des « bois, forêts, ou terrains à boiser ». Dans le domaine mobilier, la loi de 1901 exige que les valeurs appartenant à ces groupements soient de forme nominative.

Cependant l'élément nouveau apporté par ce statut par rapport à celui des catégories précédentes provient de la possibilité de recevoir des dons et legs, d'acquérir à titre gratuit, moyennant une approbation de l'autorité administrative pour chaque libéralité. C'est là que réside en définitive la seule distinction juridique essentielle qui sépare la reconnaissance de la déclaration. L'administration, par l'autorisation qu'elle doit donner, veille d'une part à éviter la constitution d'une mainmorte improductive, et d'autre part au respect du principe de spécialité : si une libéralité sort du champ d'action d'une association reconnue, celle-ci sera contrainte de la vendre et en recueillera le prix pour l'affecter à ses besoins propres.

Ainsi apparaît la seule différence véritable existant entre l'association reconnue et l'association déclarée. Par rapport à cette dernière, l'association reconnue souffre d'une certaine insécurité. La reconnaissance n'étant pas un droit, mais une haute faveur discrétionnaire consentie par l'administration, elle peut en être privée dans les mêmes conditions. En revanche, la pleine capacité patrimoniale dont elle bénéficie lui confère un statut nettement plus favorable.

Fallait-il diversifier de la sorte ces deux statuts ? Certains se sont révoltés contre une telle procédure, en laquelle ils voyaient une atteinte intolérable à la véritable liberté, qui doit être celle des moyens autant que celle du but, et préconisaient l'alignement de chacun de ces statuts sur ce que l'autre avait de plus libéral. On aurait ainsi obtenu la pleine capacité de plein droit. Au lieu de cela, le législateur de 1901 n'aurait autorisé l'association que pour mieux l'étouffer.

C'est ainsi qu'un de ses premiers commentateurs décrit « les ressorts secrets de la loi nouvelle : elle reconnaît l'existence légale de toutes associations, déclarées ou non ; l'association est un contrat consensus qui n'est soumis pour sa formation qu'aux règles du droit commun ; mais la loi se reprend vite, elle enferme l'association non déclarée dans les prescriptions rigoureuses de l'article 2 et de l'article 17, elle croit avoir ainsi tout fait pour la réduire à l'impuissance complète. L'association non déclarée par la force des choses va faire une déclaration et gravir le second échelon de la capacité. Seulement dans cette nouvelle position l'association ne va peut-être pas encore se trouver satisfaite ; en effet le législateur

continuant son système de n'accorder d'une main que pour retirer de l'autre, reconnaît en principe à l'association déclarée la personnalité morale, mais il a soin d'en interdire les principaux avantages ; ce n'est pas une personnalité complète, c'est une petite personnalité. Cette deuxième tribulation n'est pas encore le dernier terme des démarches de l'association qui veut prendre son essor. Elle va solliciter la reconnaissance d'utilité publique, peut-être l'obtiendra-t-elle. Elle peut espérer alors avoir atteint l'apogée de ses désirs, mais les ennuis ne font que commencer pour elle, ses moindres actes seront passés au crible des autorisations administratives » (39). Les trois catégories d'association constitueraient en quelque sorte les trois degrés de l'échafaud, au sommet duquel l'Etat-bourreau dévoilerait ses redoutables machinations.

Nous ne saurions prêter au législateur de 1901 des intentions aussi machiavéliques. Il est allé aussi loin qu'il était possible au sortir d'une période extrêmement troublée, à une époque où la main-morte représentait encore un mythe puissant. D'ailleurs, au fur et à mesure que le temps passait, la loi de 1901 a fait l'objet d'interprétations de plus en plus souples.

L'un des instruments de cette évolution fut la jurisprudence, à l'occasion des litiges concernant les associations. Mais dans quelles conditions celles-ci ont-elles accès au prétoire ? C'est le problème de leur faculté d'ester en justice, troisième et dernier aspect de la personnalité de l'association.

III. — *Le droit d'ester en justice de l'association.*

Le droit d'ester en justice est lié à l'attribution de la personnalité juridique. Toute personne physique capable a accès aux tribunaux, dès lors qu'elle a intérêt à l'instance. Les groupements dénués de personnalité sont, en revanche, exclus du prétoire, à moins qu'ils ne passent par l'intermédiaire des personnes juridiques qui le composent ; celles-ci constitueront l'une d'entre elles mandataire commun ; mais, conformément à la règle traditionnelle selon laquelle « nul ne plaide par procureur », le mandataire n'est habilité à remplir son office que si tous les représentés figurent à l'instance, dans les actes de procédure et dans le jugement.

Le procédé de la personnalité morale permet de remédier à ces complications procédurales. Le groupement personnalisé, individualité juridique autonome, a le même droit d'ester en justice que les personnes physiques. Toutefois, l'exercice en est subordonné à des conditions particulières, compte tenu du caractère collectif de

(39) BEJANIN : De la capacité juridique des associations — Thèse Paris, 1904.

l'institution et du principe de spécialité des personnes morales, qui trouve application en ce domaine comme en d'autres. (40)

A première vue, les associations, à partir du moment où elles ont acquis la personnalité juridique, peuvent ester en justice au même titre que les individus. Mais de nouveaux problèmes vont surgir, non plus sur le plan de la capacité, mais sur celui de l'intérêt. Quelles qu'aient pu être à une certaine période les intentions de la doctrine d'assimiler les personnes morales aux personnes physiques, des différences irréductibles rendent cette assimilation impossible. Certes, pour la défense de ses intérêts propres, par exemple de son patrimoine, l'action de l'association ne se différencie guère de celle exercée par un individu. Mais à partir du moment où, prenant conscience de son caractère social, elle tente de faire admettre par les tribunaux la recevabilité de recours fondés sur les intérêts collectifs qu'elle exprime, les difficultés s'accroissent.

Une action en justice n'est recevable, en effet, que si l'intérêt lésé est direct et personnel ; or, il n'est pas évident que cette condition s'harmonise spontanément avec la notion d'intérêt collectif, qui est d'ailleurs délicate à cerner. En effet, elle peut s'entendre de deux manières différentes, commandées par la conception que l'on a de la personnalité morale (41). Ou bien le groupement apparaît comme un simple représentant collectif des intérêts individuels mis en commun qu'il ne fait que centraliser — il s'agit en quelque sorte d'un mandat amélioré —, ou bien il est conçu comme une réalité autonome, distincte de la personnalité des membres qui le composent, et il s'identifie à la collectivité elle-même qu'il concrétise ; l'intérêt collectif se détache alors de tout intérêt individuel, il « devient pour le groupement un intérêt direct et personnel et, dès lors, si cet intérêt a été lésé, il peut agir en justice sans avoir à démontrer que certains de ses membres, pris individuellement, ont été atteints dans leurs propres intérêts » (42). Ici, nous sommes bien en présence d'une « action collective », par

(40) Faute de personnalité juridique, les associations non déclarées n'ont normalement pas accès au prétoire. Cependant la jurisprudence a introduit deux assouplissements à ce principe. Tout d'abord, dans l'intérêt des tiers, une association non déclarée peut être atraite en justice lorsqu'elle se prévaut de son absence de personnalité pour tenter d'échapper à ses obligations. Cf. Rennes : 2 février 1953 : Fermon, J.C.P. 1953.II.7449 — Aix : 13 novembre 1956 : Blanc et autres. Gaz. Pal. Tables. 1956-1960. I. p. 232. D'autre part, les associations non déclarées ont été admises exceptionnellement à intenter devant la juridiction administrative un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif. Cf. C.E. : 21 mars 1919 : dame Polier. Rec. p. 297, concl. RIBOULET.

(41) Cf. SOLUS et PERROT : Droit judiciaire privé — tome I — n° 245 ; VOÛIN : De la recevabilité de l'action « syndicale » des associations. J.C.P. 1955. I. 1207.

(42) SOLUS et PERROT : op. cit.

opposition à « l'exercice collectif » d'actions individuelles, exprimé par la conception précédente (43).

Le problème de la recevabilité de l'action fondée sur un intérêt collectif a reçu des solutions assez différentes en droit privé et en droit administratif ; cette divergence s'explique notamment par la nature propre du recours pour excès de pouvoir, contentieux de la légalité, tandis que le droit judiciaire privé a toujours pour fondement la protection des droits subjectifs.

1 — *La jurisprudence judiciaire et l'intérêt collectif.*

Contrairement à ce qu'elle a admis pour les syndicats, et qui a été confirmé par le législateur en 1920, la jurisprudence judiciaire conteste à l'association le droit d'ester en justice pour obtenir la réparation d'un dommage ayant porté atteinte aux intérêts de la collectivité des membres qu'elle représente ; elle maintient la condition de l'intérêt direct et personnel, et se refuse à étendre aux associations la défense de l'intérêt collectif reconnue aux syndicats. Cette position, affirmée par la chambre criminelle de la cour de cassation, a été confirmée solennellement par un arrêt des chambres réunies de 1923 (44) : « à la différence des syndicats professionnels, les associations ne représentent pas, de plein droit, la profession de ceux qui en font partie ».

Deux raisons complémentaires expliquent cette discrimination. La première, particulièrement sensible en matière répressive, tient aux déviations possibles de l'action civile. Comme l'ont souligné de nombreux auteurs (45), l'action civile associationnelle participe dans une large mesure d'un certain caractère pénal, et l'allocation de dommages-intérêts se présente comme une résurrection de l'amende privée. N'y a-t-il pas lieu de craindre qu'au lieu de servir à faire triompher l'intérêt général, cette arme remise aux groupements privés ne soit plutôt un moyen d'assouvir des vengeances privées ? « Si la fonction, noble en soi, d'accuser au nom du bien public, écrit M. Aymond, engendre le métier de délateur, la fièvre judiciaire manifestée par les actions civiles « fictives » et souvent couverte par l'anonymat de la personnalité morale peut devenir le pire moyen de pression sinon de chantage, et officialiser de surcroît l'institution des peines privées » (46). C'est pourquoi, sauf texte contraire, les tribunaux restent-ils très réticents à l'égard de

(43) VOUIŃ : op. cit., par. 3.

(44) Ch. crim. c. cass. 18 octobre 1913 — D. 1920.1.321, note HUGUENET ; Cass. ch. Réun. 15 juin 1923 : Cardinal LUÇON — D. 1924.1.153 ; rapport MERILLON, note ROLLAND.

(45) Cf. not. H. DUPEYRON : L'action collective — D. 1952. chron. xxxi, p. 153 ; J. LARGUIER : L'action publique menacée... 1958 — Chron. vi, p. 29 ; G. GAENG : La participation des associations à but idéal à l'exercice des actions publiques et civiles. Thèse Nancy, 1936.

(46) R. AYMOND, note sous Paris : 24/6/61 : GONNET — J.C.P. 61, 11, 12292.

cette « sorte d'action quasi-publique subsidiaire » (47). A tout le moins ne peut-elle être abandonnée qu'à des institutions présentant certaines garanties.

Or, et c'est là la deuxième raison qui explique la différence de traitement réservé aux syndicats et aux associations, ces dernières souffrent de leur extrême diversité. Le domaine d'intervention du syndicat est délimité ; la profession est une collectivité qui se laisse enfermer dans certaines limites ; ses intérêts sont suffisamment précis pour ne pas prêter à contestations incessantes. Au sein de l'intérêt général défendu par le ministère public, l'intérêt collectif de la profession forme un bloc homogène. Il en va tout différemment des associations. Nombre d'entre elles ne méritent pas de se heurter à la méfiance du juge ; mais combien d'autres se laisseraient tenter par cet instrument de châtiment mis à leur disposition ? Comment établir la discrimination entre le bon grain et l'ivraie ? Surtout, comment délimiter le domaine d'intervention de l'association, comment circonscrire l'intérêt collectif qu'elle serait habilitée à représenter en justice ?

En l'absence de prescription législative contraire, la jurisprudence judiciaire n'admet pas l'action civile associationnelle pour la défense des intérêts collectifs représentés par l'association. Le seul correctif qu'elle reconnaisse l'est au profit des associations dites « de défense » dont l'action a simplement pour objet la protection de la somme des intérêts personnels mis en commun par chacun des adhérents. Ici, nous ne sommes pas en présence d'une véritable « action collective », mais plutôt de l'« exercice collectif » d'actions individuelles. Encore sa mise en œuvre soulève-t-elle certaines difficultés ; l'association doit en effet « démontrer que chacun des associés, pris individuellement, a été directement et personnellement lésé dans les intérêts dont il (lui) a confié la défense collective » (48). Une telle preuve n'est pas toujours facile à apporter, d'autant que, sur ce point également, la chambre criminelle a une jurisprudence restrictive (49).

L'exercice de l'action « associationnelle » pour la défense des intérêts collectifs représentés par l'institution se heurte donc, devant le juge judiciaire, à des obstacles considérables. L'attitude jurisprudentielle s'harmonise d'ailleurs avec le caractère subjectif du contentieux judiciaire. En revanche, là où le contentieux devient objectif, principalement avec le recours pour excès de pouvoir, la notion d'intérêt collectif sera mieux accueillie.

2 — *Le recours pour excès de pouvoir et l'intérêt collectif.*

La place limitée faite traditionnellement à la notion de partie

(47) MAGNOL : note sous Trib. corr. Chambéry : 10 mars 1950 — J.C.P. 1951, 11, 6258.

(48) SOLUS et PERROT : op. cit., n° 254.

(49) Cass. crim. 16 décembre 1954 : RASSINIER D. 55.2.287. — Rapport PATIN.

dans le recours pour excès de pouvoir, la séparation bien établie entre le contentieux de la légalité et celui de la responsabilité, le fait que la seule sanction résultant du bien-fondé de la requête consiste en une annulation de l'acte illégal, ont amené le Conseil d'Etat à ouvrir largement l'accès à son prétoire, notamment aux groupements ; ceux-ci sont recevables non seulement à attaquer les décisions portant atteinte à l'exercice de leur activité ou concernant leur existence et leur patrimoine, mais aussi à prendre la défense, dans certaines conditions, des intérêts collectifs qu'ils représentent.

Une première condition, conséquence logique du principe de spécialité des personnes morales, est relative à l'objet de l'acte attaqué ; celui-ci doit concerner directement les intérêts défendus par le groupement ; dès lors, si une décision contient diverses dispositions dont quelques-unes seulement entrent dans la compétence de l'organisme considéré, celui-ci ne sera déclaré recevable à attaquer que celles qui visent son objet, et il sera débouté de la partie de sa requête débordant l'intérêts collectif dont il a la charge (50). A l'inverse, un groupement n'est habilité à attaquer que les mesures concernant la totalité des intérêts qu'il défend, à condition toutefois que les intérêts atteints soient suffisamment individualisés pour faire l'objet d'un groupement particulier. Une fédération doit ainsi limiter ses requêtes aux actes intéressant la totalité de ses membres ou de son rayon d'action et abandonner l'initiative des autres aux associations d'adhérents plus spécialisées dans leur objet ou dans leur champ géographique (51). Dans ce dernier cas, la règle de spécialité se traduit par une sorte de division du travail entre groupements d'étendue ou d'objet d'amplitude variée.

Dès lors que les groupements limitent leurs requêtes à des décisions entrant dans leur objet social ou intéressant tous leurs membres, leur action est largement admise, parfois même de façon plus libérale que pour l'action exercée par les simples individus. Alors qu'un simple particulier serait irrecevable à former un recours contre une décision dispensant certains immeubles du permis de construire ou nommant des élèves à l'Ecole Polytechnique en invoquant seulement l'intérêt qu'il porte aux questions d'urbanisme ou au destin de l'Ecole, des associations créées pour s'occuper de ces problèmes ont été admises par le Conseil d'Etat à contester la légalité de semblables mesures (52).

Ces principes, applicables de façon générale aux requêtes des groupements visant des mesures d'ordre réglementaire, doivent être nuancés en ce qui concerne les recours exercés contre les décisions

(50) C.E. 7 janvier 1955 : Association des pilotes retraités de la station du Havre. Rec. p. 9.

(51) C.E. : 14 octobre 1955 : Union de la propriété bâtie en France. Rec. p. 481.

(52) 14 décembre 1951 : Société pour l'esthétique de la France. Rec. p. 559 ; 13 juillet 1948 : Société des amis de l'Ecole Polytechnique. — Rec. p. 330.

individuelles. La mise en cause de l'intérêt collectif par certaines de ces mesures ne fait pas de doute : l'illégalité commise au détriment d'un membre du groupement peut être de nature à léser les intérêts moraux de celui-ci ; en outre, elle constitue un précédent sur lequel l'administration pourra prendre appui pour en justifier la répétition. Cependant l'action du groupement doit tendre à un autre résultat qu'à l'attribution à l'un de ses membres d'un avantage individuel. Pour établir la ligne de partage opposant l'action collective à l'action individuelle, la doctrine et la jurisprudence ont longtemps établi une distinction selon que l'acte attaqué était positif ou négatif ; dans le premier cas le recours était jugé recevable, non dans le second (53). Cette conception a fait l'objet de critiques, car selon le point de vue auquel on se situe, la même décision apparaîtra positive ou négative ; la jurisprudence administrative oscille aujourd'hui entre des systèmes différents sans avoir encore trouvé le critère auquel se fixer (54).

Quoiqu'il en soit de ce point précis, la jurisprudence administrative se montre plus accueillante à une conception élargie de la faculté d'ester en justice que ne l'est la jurisprudence judiciaire. Nous avons dit que le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir expliquait cette position : le respect de la légalité qui s'impose à l'administration n'est pas limité par la capacité juridique des personnes auxquelles s'applique la réglementation. Toute l'évolution jurisprudentielle relative au recours pour excès de pouvoir tend à ouvrir largement l'accès des requérants au prétoire. Les grands arrêts du Conseil d'Etat de début de ce siècle ont marqué une étape essentielle dans cet élargissement des conditions de recevabilité du recours ; les associations dotées de la personnalité juridique en ont largement bénéficié ; les associations non déclarées elles-mêmes ont eu une petite part de ces avantages. La jurisprudence judiciaire ne pouvait aller aussi loin : les deux parties qu'elle départage ont des intérêts égaux ; chacune doit pouvoir compter sur le respect du juge à l'égard de la loi, même si celle-ci laisse à désirer. Dès lors, les magistrats judiciaires ne peuvent aller au-delà des textes que si des motifs impérieux d'équité commandent une telle solution ; ainsi ont-ils contraint les associations non déclarées à ne pas se réfugier dans leur inexistence juridique pour échapper aux engagements qu'elles ont pris ou aux

(53) Cf. concl. ROMIEU sur C.E. : 28 décembre 1906 : Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges — Rec. p. 977 ; concl. CORNEILLE sur C.E. : 21 novembre 1923 : Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes — R.D.P. 1923, p. 582, et auteurs cités par MM. AUBY et DRAGO : Traité de contentieux administratif : n° 1.035. C'est à cette distinction que se rallient également MM. FOURNIER et BRAITBANT : Encyclopédie Dalloz. Art.: Recours pour excès de pouvoir, n° 255 à 260.

(54) Cf. LIET-VEAUX : note sous C.E. : 20 octobre 1950 : Conseil régional de l'ordre des pharmaciens — R.A. 1950, p. 584 — AUBY et DRAGO — op. cit., n° 1035.

fautes qu'elles ont commises ; par contre, ils ont interprété dans un sens restrictif la notion d'intérêt personnel et direct protectrice de l'adversaire du groupement, se refusant ainsi à devancer le législateur dans la reconnaissance du rôle revendiqué par certaines associations, à savoir d'être érigées en institutions représentatives des collectivités dont elles émanent.

CONCLUSION DU TITRE PRELIMINAIRE

L'évocation des grandes lignes de l'histoire du statut de l'association avant 1901 a révélé l'existence d'une tradition française profondément ancrée en ce domaine. Cette tradition peut être formulée en trois propositions : la liberté d'association n'est pas reconnue, puisqu'elle ne peut être exercée qu'avec l'autorisation des pouvoirs publics ; celle-ci ne confère à l'association que le droit d'exister légalement, nullement la personnalité juridique, qui est subordonnée à l'octroi, par le Gouvernement, d'une reconnaissance d'utilité publique ; enfin, à côté de ce statut général, il en existe un certain nombre d'autres, plus ou moins rigoureux selon les cas.

A ces trois points de vue, la loi de 1901 innove. Elle le fait d'ailleurs dans une mesure variable selon que l'on envisage l'un ou l'autre d'entre eux.

La rupture la plus radicale résulte de la consécration du droit personnel appartenant à tout citoyen de passer avec d'autres un contrat d'association, par lequel ils mettent en commun leur énergie au service d'un objectif qu'ils se fixent en toute liberté. Le principe de l'autorisation est définitivement aboli. L'association est licite sans aucune formalité. Il s'agit donc ici d'un renversement absolu par rapport à la tradition française antérieure.

Le législateur de 1901 est plus timoré pour accorder la pleine capacité juridique aux associations. Cependant, sur ce point, il améliore nettement leur situation. La logique du tout ou rien, qui prévalait jusqu'alors, fait place à une gamme plus diversifiée de solutions. Le tout subsiste dans le cas des associations reconnues d'utilité publique ; le rien également, avec les associations non déclarées. Mais, entre les deux, s'insère un nouveau degré de capacité, accessible à toutes les associations sous la seule condition d'une formalité administrative à laquelle les pouvoirs publics ne peuvent faire obstacle. Il est vrai que cette « petite personnalité » ne donne qu'une capacité limitée. Elle constitue cependant une amélioration par rapport à l'état antérieur.

Enfin, la loi de 1901 abolit, à quelques rares exceptions près, les statuts particuliers qui, au xix^e siècle, co-existaient avec le statut général de l'association. Et c'est là, nous l'avons souligné, la

conséquence directe de l'optique dans laquelle s'est située le législateur pour traiter du problème de l'association. En privilégiant le droit individuel de s'associer par rapport à l'exercice collectif de ce droit, il s'est interdit d'introduire des discriminations selon l'objet propre à chaque association.

Il est vrai que la loi de 1901 prévoit trois statuts possibles. Mais le clivage qui les distingue n'est pas vertical, c'est-à-dire fonction de l'activité propre à chaque association, mais horizontal, en ce sens que toute association peut accéder à ces statuts, soit de son seul fait, soit par faveur gouvernementale. L'édifice a bien trois étages, mais il est construit d'un seul bloc. On aurait pu imaginer une architecture plus complexe et plus différenciée.

L'évolution survenue depuis 1901 tend précisément à remettre en cause le caractère compact du statut législatif. Nous allons voir que, de tous côtés, surgissent des constructions nouvelles qui, bien que faisant constamment référence à la loi du 1^{er} juillet 1901, s'en écartent notablement.

PREMIERE PARTIE

LA DIFFÉRENCIATION DES MODÈLES D'ASSOCIATION DANS LE CADRE DE LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901

En imaginant le statut de l'association, le législateur de 1901 a cru pouvoir embrasser dans un seul et unique modèle la multiplicité des groupements sans but lucratif. Son ambition était de créer un cadre juridique à la fois souple et large, dans lequel les initiatives les plus diverses trouveraient à se tailler une place à leur mesure. L'absence presque totale de contraintes extérieures, l'autonomie abandonnée aux fondateurs et membres de l'association pour s'organiser comme ils l'entendent, sous la seule réserve du respect de l'ordre public, la liberté qui leur est laissée de demeurer à l'état de groupement sans personnalité, ou au contraire d'acquérir sans craindre de se heurter à aucune opposition administrative une capacité limitée, l'espoir que peuvent nourrir les plus entreprenants d'entre eux, d'obtenir, par la voie de la reconnaissance d'utilité publique, une personnalité pleine et entière, tous ces éléments semblaient devoir créer un cadre hospitalier, dans lequel chacun trouverait ce qui lui conviendrait.

Or l'expérience n'a que partiellement confirmé cette hypothèse. Certes, encore aujourd'hui, un nombre considérable de groupements sans but lucratif continue à faire référence à la loi de 1901, qui continue à cet égard à remplir le rôle qui était le sien à l'origine : servir de réceptacle juridique à tous les groupements de personnes excluant le partage des bénéfices. Mais ce fonds commun a souvent perdu une bonne part de sa signification, sous la double pression des utilisateurs du nouveau statut et des pouvoirs publics. Les premiers se sont rendu compte que le vêtement mis à leur disposition ne s'ajustait pas toujours parfaitement à leurs besoins. Ils préféreront souvent supporter des contrôles plus pesants pourvu qu'en contrepartie, ils puissent disposer de davantage de moyens d'action. Ils troqueront volontiers le régime de très grande liberté institué en 1901 contre un régime de liberté surveillée, mais mieux doté. Quand aux pouvoirs publics, ils chercheront à se donner des moyens pour influencer, voire pour diriger l'action de catégories

entières d'associations dont les initiatives s'avèrent utiles à l'intérêt général et dont les objectifs concordent avec les leurs. Ils seront donc portés à intervenir dans le fonctionnement des associations, à les aider, à les contrôler, et cela se produira souvent avec l'accord des groupements concernés.

Ces interventions de la puissance publique se présentent selon les cas, sous des formes variées. Parfois l'administration crée de sa propre initiative une association nouvelle, ou participe à sa constitution en compagnie de personnes privées. Le plus souvent, les pouvoirs publics édictent des textes juridiques qui concernent soit une seule association, unique en son genre, soit toute une catégorie d'associations, soit toutes sortes de groupements, parmi lesquels se rencontrent des associations de 1901.

La diversité de ces modes d'intervention contraste avec l'unicité du critère servant à délimiter le champ d'application du statut spécial. C'est toujours à raison de son objet particulier qu'une association ou une catégorie d'associations ou d'établissements se trouve soumise à une réglementation complémentaire ou dérogatoire par rapport à celle de 1901. C'est donc en nous plaçant à ce même point de vue que nous examinerons un certain nombre de catégories d'associations, regroupées en quelques secteurs d'activité :

- associations culturelles et diocésaines ;
- associations charitables et sociales ;
- associations familiales ;
- associations de jeunesse et d'éducation populaire ;
- associations de loisirs ;
- associations du secteur économique ;
- associations du secteur universitaire ;

Au terme de cet inventaire, au reste partiel, tant sont nombreux les textes intervenus en notre matière, nous disposerons d'un matériau à partir duquel il sera possible d'examiner dans les parties suivantes de cette étude, les modalités d'insertion des associations de 1901 dans le processus de relations entre les organismes privés et les pouvoirs publics, puis les conséquences juridiques qui en résultent pour ces associations et les innovations qu'elles comportent par rapport au modèle de 1901.

CHAPITRE I

LES ASSOCIATIONS CULTUELLES ET DIOCÉSAINES

Quatre années se sont à peine écoulées depuis la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901 lorsque le législateur édicte un texte destiné à réglementer une catégorie très particulière d'associations, qualifiées de cultuelles. Cette loi du 9 décembre 1905 fait d'ailleurs explicitement référence au statut de 1901, auquel elle se borne à apporter quelques aménagements, afin de l'adapter à la spécificité des organismes qu'elle institue. Première atteinte au caractère très général de la loi de 1901, elle est le fruit de circonstances historiques très spéciales. La séparation des Eglises et de l'Etat a pour conséquence de rendre caduque l'organisation antérieure des cultes reconnus, et donc de faire disparaître les anciens établissements publics du culte : fabriques, menses épiscopales et curiales, chapitres, etc... qui ne peuvent subsister à partir du moment où l'exercice du culte ne constitue plus un service public. Le problème se trouve dès lors posé de savoir qui assurera les fonctions auparavant dévolues à ces établissements publics, et qui héritera les biens leur appartenant. C'est alors que le législateur a recours à l'association de 1901, à laquelle il apporte cependant certains aménagements, et qu'il imagine le statut des cultuelles. L'Eglise catholique refusant de se plier à ce statut, les pouvoirs publics prennent diverses mesures destinées à éviter qu'elle ne soit condamnée à l'illégalité, en attendant que des circonstances plus favorables permettent un accord qui ne se réalisera qu'en 1923, avec l'institution des associations dites « diocésaines », afin de les différencier d'avec les cultuelles condamnées par le Pape Pie X.

A) *Les associations cultuelles*

La loi de séparation n'a pas pour objet de prohiber l'exercice public des cultes, mais de rompre les liens qui unissaient les religions reconnues et l'Etat. La liberté des cultes reste intacte. Elle est d'ailleurs explicitement affirmée à l'article premier de la

loi du 1^{er} juillet 1905, dont les dispositions tendent à assurer la continuité de l'exercice du culte en en modifiant les modalités de façon à les conformer au principe de séparation. Là réside la raison d'être des associations cultuelles.

L'article 18 de la loi dispose que « les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre premier de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la présente loi ». Ce texte fait des associations cultuelles les héritières des anciens établissements publics du culte, dont elles reçoivent les biens affectés au culte en même temps que les compétences pour organiser l'exercice du culte. Et l'exercice du culte ne pourra dorénavant être assuré que par des associations cultuelles.

Le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 contient un certain nombre de dispositions inconnues de la loi du 1^{er} juillet 1901. Tout d'abord, l'article 19 circonscrit étroitement la spécialité des cultuelles qui « devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte », à l'exclusion de toute activité d'enseignement ou de bienfaisance, à moins que ces activités ne soient réservées au personnel ecclésiastique — par exemple séminaires, ou maison de retraite pour prêtres âgés ou infirmes. En outre, ce texte fixe un chiffre minimum pour les membres qui doivent constituer l'association, chiffre variant de sept à vingt-cinq selon la population de la commune. L'assemblée générale des sociétaires devra donner annuellement son approbation aux actes de gestion financière et d'administration légale des biens accomplis par les directeurs ou administrateurs. L'Administration de l'enregistrement et l'Inspection générale des finances exercent enfin un contrôle financier sur l'association.

Les religions protestantes et israélites devaient rapidement se mettre en règle avec ces nouvelles modalités d'organisation, et elles purent ainsi se voir attribuer les biens qui se trouvaient dans la succession des établissements publics relevant de leur confession religieuse. En revanche, l'Eglise catholique s'opposa aux nouvelles institutions et refusa de créer des associations cultuelles. Cette attitude est fondée principalement sur deux motifs. Le premier est tiré de la procédure suivie : le législateur, en instituant le régime de séparation, a rompu unilatéralement une convention internationale, le Concordat de 1801. Surtout, le statut des associations cultuelles apparaît en contradiction absolue avec la structure hiérarchique de l'Eglise, puisque l'assemblée générale, souvent composée en majorité de laïcs, aura le dernier mot, et pourra ainsi mettre en échec les directives des supérieurs ecclésiastiques, non seulement en ce qui concerne la gestion des biens éventuellement attribués à l'association, mais aussi pour l'organisation du culte. Dans ces conditions le pape condamne fermement le principe des associations cultuelles, et refuse tous les accommodements envisa-

gés tant par l'épiscopat français que par les pouvoirs publics. Ce faisant, il place les ministres du culte dans une situation très difficile, puisqu'un an après la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, les biens des établissements ecclésiastiques qui n'auront pas été réclamés par des associations cultuelles seront attribués par décret à des établissements communaux de bienfaisance et d'assistance. Surtout, ces associations ayant le monopole de l'exercice public du culte, la plus grande incertitude pèse sur les modalités selon lesquelles il pourra être pratiqué à l'avenir. Cependant, dès 1907, de nouveaux textes législatifs régularisent cette situation de fait. En même temps, ils créent des conditions qui faciliteront, en 1923, l'intervention d'un accord entre le Vatican et le gouvernement français sur les associations diocésaines.

B) *Les associations diocésaines*

Une loi du 2 janvier 1907 a d'abord permis de trouver une solution à la situation sans issue dans laquelle le veto du pape avait placé l'exercice du culte catholique. L'article 4 de ce texte supprime le monopole de l'exercice public du culte établi en 1905 au profit des associations cultuelles. Cet exercice pourra désormais être également assuré, soit par de simples associations de 1901, soit, encore plus simplement, par voie de réunions publiques. Ce dernier régime est d'ailleurs allégé par une loi du 28 mars 1907, supprimant pour toutes les réunions publiques l'exigence d'une déclaration. C'est lui qu'allaient retenir les autorités ecclésiastiques catholiques. En outre, l'article 5 de la loi du 2 janvier décide que les édifices affectés au culte resteront à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion.

Le problème le plus immédiat se trouve donc résolu : le culte public catholique pourra continuer à s'exercer librement. En outre, se trouve écarté l'un des obstacles à l'acceptation par le Vatican du statut des cultuelles. Celles-ci ne sont plus nécessairement chargées de l'organisation du culte, domaine qui touche de près aux prérogatives spirituelles réservées par l'Eglise aux autorités hiérarchiques, c'est-à-dire au pape et aux évêques. La dissociation introduite par le législateur entre les compétences relatives à cet exercice du culte, et les autres fonctions de l'association cultuelle, facilitera le moment venu, le règlement définitif.

Celui-ci s'appuie sur la liberté contractuelle appartenant aux fondateurs de toute association. C'est en effet par le biais des statuts qui régiraient les futures associations cultuelles catholiques, qualifiées de diocésaines pour marquer la différence avec l'institution condamnée par Pie X, que le compromis fut élaboré. Le *modus vivendi* fut authentifié du côté français par une consultation juridique en date du 6 avril 1923, demandée par le Gouvernement à trois jurisconsultes éminents : Hébrard de Villeneuve, vice-président du Conseil d'Etat, Berthelemy et Beudant, doyens des

facultés de droit de Paris et de Strasbourg, complétée par une note du 8 décembre 1923 en réponse aux critiques des évêques adversaires du projet, ainsi que par un avis des sections réunies du Conseil d'Etat en date du 13 décembre ; ces hautes autorités juridiques reconnurent la légalité des statuts. De son côté, Pie XI autorise la constitution d'associations diocésaines par son encyclique *Maximam gravissimamque*, du 18 janvier 1924.

Les diocésaines représentent pour l'Eglise une amélioration sensible par rapport aux cultuelles. Si l'accord ne présente pas les garanties d'un traité en bonne et due forme, il bénéficie de l'appui des plus hautes instances juridiques du pays ; en outre, un accord, même imparfait, vaut mieux qu'une décision unilatérale, il témoigne d'un état d'esprit favorable et laisse présager une attitude conciliante pour sa mise en application. Les clauses des nouveaux statuts reviennent d'ailleurs sur les aspects les plus contraires au point de vue de l'Eglise. Les statuts officiels prennent bien soin de préciser, dans l'article 4, que « toute immixtion dans l'organisation du service divin, dans l'administration spirituelle du diocèse... est formellement interdite à l'Association » ; son seul but, dit l'article 2, est « de subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique sous l'autorité de l'évêque en communion avec le Saint-Siège, et conformément à la constitution de l'Eglise catholique ». Des deux tâches confiées aux cultuelles, l'une temporelle, l'autre spirituelle, la seconde est écartée.

Même dans le domaine qui leur reste, de nombreuses précautions sont prévues pour éviter qu'aucune atteinte soit portée au principe hiérarchique et à l'unité de l'Eglise. Le dangereux morcellement occasionné par le système des cultuelles est évité par la constitution d'associations au niveau du diocèse ; les trente membres nécessaires à la validité de l'association pourront aisément être recrutés dans le clergé par l'évêque, seul habilité à présenter des candidats au conseil d'administration. L'évêque est la clé de voute de l'organisme : membre et président de droit, c'est lui qui convoque le Conseil d'Administration et l'Assemblée générale, qui tranche en cas de partage des voix au cours d'une délibération, qui autorise les quêtes et collectes, qui règle l'emploi des ressources, etc. « Dans l'Association diocésaine, l'évêque est tout ; or dans la loi française il n'est rien », constate M. Savouret (1). Mais les statuts ne sont pas pour autant frappés d'illégalité, car la liberté de contracter est totale sous la réserve du respect de l'ordre public. La loi ne formulant aucun principe allant à l'encontre de la prépondérance de l'évêque à l'intérieur de l'association diocésaine, celle-ci est parfaitement en droit de se conformer au principe hiérarchique inhérent à l'Eglise catholique.

Les associations diocésaines n'exercent plus aucune des fonctions pour lesquelles le législateur avait créé le statut des

(1) Les associations diocésaines. Thèse Paris, 1928, p. 100.

cultuelles. Elles ne sont chargées ni de l'organisation de l'exercice du culte, qui s'effectue sous le régime des réunions publiques, ni de la gestion des biens des anciens établissements publics du culte qui, faute d'avoir été réclamés dans le délai légal d'une année, ont été transférés aux collectivités publiques, à charge pour celles-ci de les mettre à la disposition des fidèles et des ministres du culte. Il ne leur reste en fait qu'une tâche de gestion à l'égard du patrimoine ecclésiastique privé, soit qu'il leur ait été cédé par des personnes privées, soit qu'elles l'aient elles-mêmes constitué progressivement pour répondre aux besoins des fidèles et du clergé. En définitive, le rattachement des diocésaines aux cultuelles apparaît assez artificiel. On est même en droit de s'interroger sur leur compatibilité avec la loi de 1901, puisqu'en fait il n'existe aucune « *affectio societatis* » au sein de la diocésaine, dans laquelle l'évêque a en dernier ressort tous les pouvoirs. Les religions protestantes ont adopté spontanément un type d'organisation qui correspondait à leur structure canonique fondée sur le synode (2). Le culte catholique en revanche, n'a pu s'y conformer qu'en l'interprétant au point de la vider de la plus grande partie de son contenu.

(2) cf. GROSHENS : Les institutions et le régime juridique des cultes protestants. L.G.D.J., 1957.

CHAPITRE II

LES ASSOCIATIONS CHARITABLES ET SOCIALES

A la suite de la loi de 1905 créant les associations cultuelles, le législateur intervient à deux reprises pour faciliter les opérations des associations charitables. En 1916, il détermine les conditions dans lesquelles les œuvres de guerre pourront faire appel à la générosité publique. En 1933, il élargit la capacité des associations d'assistance et de bienfaisance en même temps qu'il soumet certaines d'entre elles à une surveillance plus étroite. Dans le secteur social, nous avons retenu deux types d'associations : les Associations régionales de sauvegarde pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, depuis peu transformées en Centre techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, et les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, nées de la convention collective du 31 décembre 1958, agréée, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959, par un arrêté ministériel du 12 mai 1959.

SECTION I

LES ŒUVRES DE GUERRE

La seconde intervention notable du législateur dans le domaine des associations résulte, après la loi du 19 décembre 1905 sur les cultuelles, de la loi du 30 mai 1916 sur les œuvres de guerre, refondue, à l'ouverture du second conflit mondial, par un décret-loi du 29 novembre 1939. L'objet de ces textes est d'élargir la capacité patrimoniale des groupements ayant pour but de soulager les souffrances occasionnées par les événements de guerre. L'article premier de ces textes habilite ainsi les œuvres de guerre à faire « appel à d'autres ressources que celles prévues à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, sous quelque forme que ce soit ». Toutefois cet appel à la générosité publique est subordonné à certaines condi-

tions, dont la principale est l'obtention d'une autorisation de l'autorité publique ; en outre, le groupement qui en bénéficie se voit imposer certains contrôles supplémentaires par rapport à ceux qui pèsent sur les associations déclarées de la loi de 1901.

A) L'autorisation de faire appel à la générosité publique.

Le législateur n'a pas voulu que la faculté de faire appel à la générosité publique devienne un moyen détourné d'acquérir la pleine capacité des associations reconnues d'utilité publique. Aussi a-t-il rendu obligatoire l'obtention d'une autorisation administrative, permettant de vérifier que l'association demanderesse rentre dans le champ d'application de la loi de 1916-1939, et qu'elle présente les garanties justifiant l'octroi de la faveur qu'elle sollicite.

Le dépôt de la demande d'autorisation a lieu à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture du siège social de l'association. Celle-ci fournit en outre diverses pièces : ses statuts, dont certaines clauses doivent être conformes à des dispositions-types fixées par arrêté du Président du Conseil, certains engagements et déclarations. L'instruction de la demande est effectuée à l'échelon départemental par une commission de contrôle réunie autour du préfet ; au vu des rapports qu'elle lui soumet, le ministre accorde ou refuse l'autorisation.

Le décret-loi de 1939 prévoit qu'à la suite de cette autorisation de principe, l'association doit encore obtenir une autorisation particulière pour chaque appel à la générosité publique. Déjà détentrice de la pleine capacité de jouissance, elle acquiert de la sorte la capacité d'exercice. Cette deuxième autorisation, accordée par le ministre, correspond à celle dont doivent bénéficier les associations reconnues d'utilité publique pour recevoir effectivement les dons qui leur sont adressés. Elle permet à l'association de lancer des souscriptions destinées à soulager les souffrances consécutives à la guerre. Des contrôles sont prévus pour vérifier le bon usage des fonds ainsi recueillis.

B) Le contrôle des œuvres de guerre.

L'autorisation, à la différence de la simple déclaration, constitue déjà une modalité de contrôle, puisqu'elle suppose une enquête préalable et une appréciation de conformité de l'association avec les conditions posées par la loi pour y avoir accès. Mais elle ouvre elle-même la porte à de nouvelles investigations de l'autorité publique. Une comptabilité particulière, tenue selon des modalités arrêtées par le ministre, retranscrit au jour le jour l'emploi des fonds dont l'usage est contrôlé par les services de divers départements ministériels, et notamment par l'Inspection des finances.

En outre, un véritable pouvoir de direction est accordé à

l'administration par le décret-loi de 1939, dont l'article 3 prévoit que lors de la demande d'autorisation, l'association s'engage à appliquer les instructions données par le ministre. La voie est ici ouverte à une véritable ingérence de l'autorité publique dans le fonctionnement de l'association, dont l'autonomie se trouve, par là-même, fortement entamée.

Le contrôle peut aboutir à un retrait ou, en cas d'urgence, à une suspension de l'autorisation. Quant à l'œuvre de guerre qui ne s'est pas conformée à la procédure de l'autorisation, ou qui, bien que l'ayant sollicitée, se l'est vu refusée, elle peut faire l'objet, dans le cas où elle ferait indûment appel à la générosité publique, d'une mesure de dissolution prononcée par le tribunal civil saisi par le Procureur de la République.

La loi du 1^{er} juillet 1901, qui avait fait l'objet de critiques assez vives à raison des limitations qu'elle imposait à la capacité des associations déclarées, connaît donc dès avant le second conflit mondial, des correctifs en faveur d'associations dont l'objet mérite particulièrement d'être encouragé. L'élargissement de la capacité patrimoniale, en modifiant l'équilibre instauré par la loi de 1901 appelle des contrepoids donnant à l'autorité publique d'autres pouvoirs : autorisation et contrôles. C'est du même esprit que participe la loi du 13 janvier 1933, sur les associations d'assistance et de bienfaisance.

SECTION II

LES ASSOCIATIONS D'ASSISTANCE ET DE BIENFAISANCE

En isolant cette catégorie de groupements, nous ne faisons que suivre la démarche du législateur qui, après avoir édicté en 1905 un texte consacré aux associations culturelles, puis un autre en 1916 sur les œuvres faisant appel à la générosité publique, est à nouveau intervenu, par une loi du 14 janvier 1933, à propos des associations d'assistance et de bienfaisance. Ce texte, très mal rédigé, traite successivement de deux sujets distincts. Dans ses trente quatre premiers articles il soumet certains établissements d'hospitalisation à une surveillance renforcée des pouvoirs publics. Par la suite, il élargit la capacité de l'ensemble des associations d'assistance et de bienfaisance. Cette erreur de présentation, due aux vicissitudes de la discussion parlementaire, est encore aggravée par le titre de la loi qui, entre ces deux séries de dispositions, l'une de portée générale, l'autre de portée spéciale, choisit de mettre en exergue la seconde. Les premiers commentateurs s'y sont trompés. La bonne interprétation ne fut donnée qu'en 1937, dans un arrêt du Conseil d'Etat (1) séparant clairement les deux parties de la loi.

(1) C.E. 18 juin 1937. — D.P. 1937.3.36. n. A.H. : Ligue Française pour la protection du cheval.

L'étude de la loi du 14 janvier 1933 doit donc envisager successivement les deux séries de dispositions précitées. Toutes deux comportent des innovations par rapport à la loi de 1901. L'une d'entre elles vise explicitement les associations déclarées d'assistance et de bienfaisance. L'autre, en ne parlant que des établissements, vise indirectement les associations qui en ont le contrôle.

I. — *L'élargissement de la capacité des associations d'assistance et de bienfaisance.*

L'article 35 de la loi de 1933 est ainsi conçu : « Les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance pourront accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires, sous réserve de l'approbation par décret en Conseil d'Etat. » Il leur confère donc la capacité patrimoniale des associations reconnues d'utilité publique. Les unes et les autres acquièrent la pleine personnalité juridique ; les unes et les autres ne peuvent bénéficier effectivement d'un don ou d'un legs qu'après avoir reçu l'approbation d'une autorité administrative ; toutes deux, enfin, sont soumises à un contrôle sur l'emploi de la libéralité qu'elles ont été autorisées à accepter. Les différences, soit de capacité, soit de procédure, sont minimales entre les deux sortes d'associations.

La seconde partie de la loi du 13 janvier 1933 s'analyse donc en une extension de la personnalité des associations reconnues d'utilité publique à l'ensemble des associations déclarées d'assistance et de bienfaisance. La pleine capacité de jouissance, subordonnée, aux termes de la loi de 1901, à une procédure administrative complexe et propre à chaque association qui sollicite la reconnaissance d'utilité publique, est désormais concédée globalement à toute une catégorie d'associations. En revanche, la pleine capacité d'exercice des associations déclarées d'assistance et de bienfaisance est soumise à des règles analogues à celles qui s'appliquent aux associations reconnues. La libéralité offerte à une association de bienfaisance ne pourra être acceptée qu'après une approbation accordée, selon le montant du don ou legs, par le préfet ou par le Conseil d'Etat. A l'appui de cette demande, l'association présente un certain nombre de pièces : ses statuts, la désignation de la libéralité et l'emploi qu'elle compte en faire ; elle s'engage à fournir régulièrement les justifications de cet emploi ; une enquête effectuée par le ministère de la santé publique vérifie que l'association bénéficiaire n'a d'autre activité que d'assistance et de bienfaisance (2) ; en outre, une modification postérieure des statuts n'est possible que dans les formes qui ont présidé à l'approbation de la libéralité.

(2) D. du 29 janvier 1962.

A quelques nuances près, d'ailleurs minimes, le régime juridique des associations déclarées d'assistance et de bienfaisance ne diffère de celui des associations reconnues d'utilité publique que par le mode d'accès de ces groupements à la pleine capacité juridique. Dans le premier cas, c'est la loi qui les y promeut globalement ; dans le deuxième, il faut l'intervention d'une décision gouvernementale, accordée discrétionnairement et cas par cas. Mais sur le plan de la mise en œuvre de la capacité ainsi acquise, les deux catégories d'associations se rejoignent. Le législateur, s'étant rendu compte de ce que les activités d'assistance et de bienfaisance supposent des ressources que le seul recours aux cotisations de leurs membres ne saurait fournir aux associations qui s'y adonnent, cherche à leur faciliter la tâche. Mais il n'entend ni compromettre les intérêts des ayant-droits des éventuels donateurs, ni permettre un détournement des libéralités au profit d'activités étrangères à leur affectation. Il est donc normal que les règles d'approbation et de contrôle qu'il édicte s'inspirent de celles déjà applicables aux libéralités dont bénéficient les associations reconnues d'utilité publique.

L'extension de la capacité des associations déclarées d'assistance et de bienfaisance ne rend-elle pas caduque, dans ce domaine, la distinction des associations déclarées et des associations reconnues ? A partir du moment où les unes et les autres ont la même capacité juridique, quel intérêt peuvent avoir les associations déclarées d'assistance à solliciter la reconnaissance d'utilité publique ? Posée en ces termes, la réponse est évidente. Mais c'est oublier que la reconnaissance d'utilité publique a une signification autre que patrimoniale. En l'accordant, l'autorité publique désigne à l'attention des éventuels donateurs un groupement dont l'activité lui paraît particulièrement utile. Elle garantit en quelque sorte le bon emploi des libéralités qui lui seront adressées. C'est un label de qualité qu'elle donne à une association dont l'expérience montre la collaboration au bon fonctionnement de la société. L'extension de capacité n'est qu'un corollaire de cette reconnaissance.

II. — *La surveillance de certains établissements de bienfaisance.*

Outre le contrôle applicable à l'emploi des libéralités reçues par l'ensemble des associations de bienfaisance ou d'assistance, la loi du 14 janvier 1933 organise, dans sa première partie (3), des modalités de surveillance particulières à certains établissements : soit des établissements d'hospitalisation accueillant normalement dix personnes, enfants mineurs, indigents valides, malades, infirmes ou vieillards, soit des associations plaçant habituellement des mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles.

(3) Intégré au code de la famille et de l'aide sociale, dont elle constitue le titre V. art. 203 et suivants.

Le champ d'application de ces dispositions est donc à la fois plus large et plus étroit que celui de la seconde partie du même texte. Plus large en ce qu'il vise non seulement les associations, mais tout établissement, même créé par un particulier. Plus étroit en ce que son objet ne concerne qu'une catégorie d'établissements de bienfaisance.

Le souci d'éviter certains abus constatés en diverses occasions est à l'origine de ces dispositions qui ont pour effet d'établir une surveillance sur la création et le fonctionnement de tels établissements. Leur ouverture est subordonnée à une déclaration à la mairie intervenue vingt jours avant ; le personnel ne doit pas compter parmi ses membres d'individus condamnés soit pour crime, soit pour un des délits visés à l'article 15 du décret organique du 2 février 1852 sur les incapacités électorales ; le directeur doit tenir un registre côté et paraphé par le juge de paix portant les indications relatives à l'identité des assistés, à la date de leur entrée et à celle de leur sortie ; les fonctionnaires de l'inspection ont le droit de pénétrer à toute heure dans tous les locaux fréquentés et occupés par les assistés, de se faire présenter ces derniers, de recevoir tous renseignements nécessaires leur permettant d'apprécier les conditions matérielles et morales de l'établissement ; le préfet, au vu du rapport ainsi établi, peut adresser telles injonctions qu'il croit utiles pour remédier aux insuffisances constatées, voire même prononcer la fermeture de l'établissement, après avoir entendu le directeur.

Nous avons moins affaire, dans cette partie de la loi du 14 janvier 1933, à une dérogation par rapport aux dispositions de la loi de 1901, qu'à une superposition de deux réglementations, l'une applicable à l'organisme juridique qui représente le groupement, l'autre relative aux activités entreprises par ce même groupement. Cependant la conjonction de ces deux types de dispositions modifie quelque peu l'équilibre de la loi de 1901, en faisant peser sur l'association des contrôles qui n'y étaient pas prévus. A la déclaration de l'association, s'ajoute une déclaration de l'établissement d'hospitalisation ; en l'espèce, cette exigence n'est pas très rigoureuse ; mais depuis 1933, de nombreux textes sont intervenus qui, procédant eux aussi par superposition, formulent des règles moins libérales. Une ordonnance du 5 janvier 1959 subordonne, par exemple, l'ouverture des établissements d'hébergement collectif d'enfants à une déclaration au préfet qui peut y faire opposition dans un délai de deux mois ; la même ordonnance prévoit que toute personne ou association qui, habituellement, à titre principal ou accessoire, place en vue de leur adoption des mineurs de seize ans ou sert d'intermédiaire pour leur placement ou leur adoption, doit obtenir une autorisation, qui sera considérée comme accordée à défaut de réponse au bout de quatre mois. Ces conditions posées à l'ouverture de tels établissements limitent le champ d'application de la liberté d'association. Il en va de même des dispositions relatives au

contrôle administratif de ces activités, aux injonctions que peut formuler le préfet et, à plus forte raison, à la fermeture qu'il peut prononcer. L'association soumise à ces textes demeure placée sous le signe de la loi du 1^{er} juillet 1901 — éventuellement combinée avec celle du 14 janvier 1933. II^e Partie. Son autonomie n'en est pas moins sensiblement amoindrie.

SECTION III

LES ASSOCIATIONS POUR L'ENFANCE INADAPTEE

Parmi les problèmes sociaux dont la gravité est la plus manifeste, celui posé par l'enfance handicapée ou inadaptée est l'un des plus cruciaux. En ce domaine comme en bien d'autres, l'initiative privée apporte son concours à la puissance publique. Cependant, ce secteur connaît un type d'associations de la loi de 1901 très original : les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence inadaptée, auxquelles se sont substitués en 1964, toujours sous le couvert de la loi de 1901, les Centres Techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées.

I. — *Les Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence inadaptées (A.R.S.E.A.)*

A l'occasion de la deuxième guerre mondiale, le nombre des jeunes handicapés ou inadaptés s'est accru dans des conditions telles que les pouvoirs publics et de nombreuses personnalités ont décidé de prendre le problème à bras-le-corps. De ces efforts sont nées les A.R.S.E.A., associations de 1901 que les circonstances ont doté de traits très particuliers, dérogeant sur de nombreux points au statut légal de l'association. Qui plus est, ces dérogations sont intervenues sans qu'aucune disposition juridique ne les ait prévues ni autorisées.

A) *Un statut profondément dérogatoire au droit commun.*

L'origine même des A.R.S.E.A. leur donne une coloration assez particulière par rapport au droit commun de l'association. Cette originalité apparaît de façon évidente à l'examen des statuts types rédigés par l'administration, des modalités du contrôle applicable aux A.R.S.E.A., enfin de leurs attributions et de la dévolution de leurs biens.

La création des premières A.R.S.E.A. date du régime de Vichy. Suscitée par les pouvoirs publics, elle fut l'œuvre de personnalités privées agissant en liaison étroite avec les instances administratives intéressées : représentations régionales des ministères de la Santé

publique, de la Justice, de l'Education nationale, auxquelles devaient se joindre après la Libération les organismes de Sécurité Sociale. L'association ne résulte donc pas de la seule initiative spontanée d'hommes agissant en toute autonomie. L'administration les encourage, détermine la circonscription territoriale régionale dans laquelle elles exerceront leurs activités, et les prémunit contre la concurrence d'autres organismes, leur propose même en 1943 des statuts-types destinés à harmoniser l'action des diverses A.R.S.E.A. Dès le départ une symbiose s'établit entre l'association et l'administration. Ce n'est pas assez pour affirmer une contradiction formelle avec la loi de 1901, mais cela suffit à montrer que les A.R.S.E.A. présentent une physionomie originale parmi les autres groupements non lucratifs.

Ceci dit, l'existence de statuts-types est plus contraignante qu'elle ne paraît au premier abord. Même s'ils n'ont pas juridiquement un caractère impératif dans la mesure où ils n'ont pas été édictés par un texte ayant force de loi, leur adoption constitue en fait la condition à laquelle l'administration subordonne son appui à l'association régionale. Les fondateurs de celle-ci ne disposent plus que d'une marge de manœuvre étroite pour insérer les clauses qui leur conviennent. L'autonomie des contractants se trouve diminuée d'autant, alors que la loi de 1901 ne fixe aucune limite à la liberté de contracter des fondateurs de l'association.

Ces statuts-types contiennent eux-mêmes des dispositions exorbitantes du droit commun de l'association. Ils prévoient en effet la présence au Conseil d'administration, aux côtés de membres élus par l'Assemblée générale des sociétaires, de membres de droit représentant les diverses autorités administratives régionales concernées par les problèmes de l'enfance inadaptée. L'innovation par rapport à la loi de 1901 est de taille, puisque les personnes non adhérentes de l'association et même pas élues par l'Assemblée générale feront partie es-qualité de l'organe directeur du groupement. Cette clause des statuts-types laisse présager que les A.R.S.E.A. auront un rôle de liaison entre les associations privées adhérentes et les instances administratives. Ce rôle apparaît très clairement à l'examen des attributions des A.R.S.E.A.

L'enfance inadaptée relève de la compétence de nombreuses autorités. Le ministère intéressé le plus directement est celui de la Santé publique ; c'est à lui qu'incombe la tâche de diagnostiquer et de soigner les multiples inadaptations dont souffrent les jeunes. Mais, de son côté, le ministère de la Justice a pour mission de rééduquer les délinquants et de leur fournir le traitement le plus approprié pour les réintégrer dans la société. L'Education Nationale intervient à son tour dès lors que les jeunes n'ont pas terminé leur période de scolarité obligatoire. Enfin les organismes de sécurité sociale contribuent largement au financement des centres d'observation et de rééducation. Or le partage des responsabilités entre tous ces services administratifs n'est pas facile à faire. Il en

résulte des conflits d'attribution qui, note M. Meignant (4) « bien plus que les obstacles techniques et financiers, ont retardé et retardent encore la mise sur pieds d'une organisation efficace ». A cela il faut ajouter la multitude des œuvres qui participent, à un titre ou à un autre, à cet immense chantier.

La création des A.R.S.E.A. avait précisément pour objet de porter remède à cet éparpillement des responsabilités et des initiatives. Une circulaire du ministre de la Santé Publique, en date du 5 mai 1947, dit de l'A.R.S.E.A. qu'elle « constitue, à l'échelon régional, un organisme de coordination entre les ministères intéressés et le secteur privé » (5) ; puis, énumérant les attributions des associations régionales, elle cite, outre les fonctions de propagande et de consultation, outre la création et la gestion d'établissements complémentaires à ceux déjà existants, la mission de coordination qui leur incombe, tant à l'égard des organismes privés qu'à celui des institutions publiques.

L'A.R.S.E.A. exercera tout d'abord son influence sur les établissements adhérents. Il lui suffira pour cela de mettre en œuvre les statuts et le règlement intérieur qui déterminent les obligations respectives de l'organe directeur et des membres de l'association. Elle apporte aux œuvres affiliées un appui technique — conseils techniques et administratifs, formation et mise à leur disposition d'un personnel compétent — et financier — obtention de subventions. En retour, l'établissement doit accepter la spécialisation que lui impose l'association et se soumettre à ses prescriptions et directives.

Cependant le caractère volontaire de l'adhésion limite les possibilités normales de coordination des A.R.S.E.A. aux œuvres qui acceptent de la donner. Les autres gardent en théorie leur totale indépendance par rapport à un organisme privé. Cependant, les A.R.S.E.A. assurent une mission de contrôle à leur égard, par l'intermédiaire de l'avis favorable qu'elles sont appelées à émettre à l'appui de toute demande de subvention émanant d'un établissement privé s'occupant de l'enfance inadaptée ; et l'administration entend que cet avis s'appuie sur des investigations poussées, comme le montre une circulaire du ministre de la Santé du 20 avril 1954, demandant que le rapport ainsi émis ne se borne pas à apprécier le dossier de demande de subvention, mais « manifeste une connaissance directe des animateurs de l'œuvre dont il s'agit, de son personnel technique et des conditions de fonctionnement des établissements existants » (6). L'A.R.S.E.A., ainsi érigée en intermédiaire obligatoire pour l'obtention par les œuvres privées de

(4) Les Associations Régionales de Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, Thèse Nancy, 1960, p. 92.

(5) Cité par MEIGNANT, op. cit. p. 214.

(6) Id., p. 260.

ressources parfois indispensables à leur fonctionnement, se trouve en fait dotée de pouvoirs très puissants.

L'activité de l'administration elle-même n'échappe pas au droit de regard des A.R.S.E.A. Certes celles-ci ne disposent pas à proprement parler de pouvoirs contraignants à l'égard des établissements du secteur public, mais elles participent à l'élaboration des plans régionaux d'équipement sanitaire et social et sont consultées sur la création des institutions publiques consacrées à l'enfance et à l'adolescence inadaptées. Elles constituent des organes de concertation entre le secteur public et le secteur privé.

Il n'est pas étonnant que l'administration exerce sur les A.R.S.E.A. des contrôles vigilants et dépassant amplement les mesures prévues par la loi de 1901. Ces contrôles sont effectués par les divers ministères et autorités intéressés ; on retrouve donc les ministères de la Santé, de la Justice, de l'Education Nationale, ainsi que la Sécurité Sociale. Des rapports d'activité périodique sont expédiés à ces diverses administrations qui ont en outre le pouvoir d'exercer un contrôle sur pièces et sur place des activités qui les concernent, ainsi que de surveiller l'emploi des fonds — prix de journée, subventions — qu'ils accordent aux A.R.S.E.A. « Plus qu'un contrôle, écrit M. Meignant (7), c'est d'une véritable ingérence qu'il s'agit, ingérence rappelant parfois les procédés de la tutelle administrative ».

Mentionnons encore une clause des statuts-types aux termes de laquelle, en cas de dissolution de l'A.R.S.E.A., « les biens de l'association reviendront à l'Etat, sauf remise par ce dernier, s'il le juge bon, à une personne morale privée ou publique poursuivant un but similaire ». Là encore, l'autonomie des membres de l'association disparaît. Ils ne décident plus eux-mêmes de la dévolution éventuelle du patrimoine de l'association, comme le veut la loi de 1901. Ils sont dessaisis de cette compétence au profit de l'Etat, qui en dispose souverainement.

Voilà autant de traits qui nous éloignent sensiblement du canevas établi par le législateur de 1901. Or, tout cela se passe en l'absence de textes, sur la seule base de circulaires ministérielles et de la pratique administrative.

B) *L'absence de texte juridique sur les A.R.S.E.A.*

Il ne peut être dérogé à la loi de 1901 sans qu'intervienne un texte juridique de valeur équivalente. C'est une loi impérative, et non simplement permissive. Conformément à ce principe, le législateur a adopté des textes spéciaux à diverses reprises, par exemple en 1933 pour les associations d'assistance et de bienfaisance. Les A.R.S.E.A. devraient rentrer dans le cadre édicté par

(7) Id. p. 223.

ces deux lois. Or nous avons vu qu'il en allait tout autrement, et que par de nombreux aspects, elles le débordent largement.

Les seuls textes que nous ayons pu évoquer sont les statuts-types établis en 1943 par l'administration, et diverses circulaires ministérielles intervenues postérieurement. Aucun d'entre eux n'a de valeur juridique à l'égard des administrés et des organismes privés. Les contrôles exercés sur les A.R.S.E.A., résultent d'une mosaïque de textes, dont certains sont juridiquement applicables, mais dont d'autres n'ont aucune force légale. L'avis favorable obligatoire des A.R.S.E.A. à l'appui de toute demande de subventions émanant des œuvres privées consacrées à l'enfance inadaptée, bien qu'il porte atteinte à l'autonomie de ces établissements, n'est pas davantage fondé en droit. De même, le rôle de concertation entre administrations publiques et secteur privé assumé par un organisme de la loi de 1901 constitue une anomalie exorbitante par rapport aux règles du droit public. Ainsi les A.R.S.E.A. vivaient elles dans l'illégalité la plus totale, et en conséquence étaient affectées d'une grande insécurité juridique.

Divers projets de loi tendaient à normaliser leur situation. L'un d'entre eux, l'acte dit loi du 3 juillet 1944, prévoyait leur remplacement par des établissements publics. Il fut annulé à la Libération. L'idée fut reprise dans deux projets de lois datant respectivement de 1948 et de 1952, mais sans aboutir. Ce n'est qu'en 1962 qu'un arrêté du ministre de la Santé publique, en date du 14 mai, institue, au niveau national comme à l'échelon régional, des Centres techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées. En 1964, un nouvel arrêté remplace le précédent tout en conservant l'essentiel de son inspiration.

II. — *Les Centres techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées.*

L'arrêté de 1962 ne se prononçait pas sur la nature juridique des Centres techniques, mais il prévoyait que les A.R.S.E.A. en assureraient la gestion. Celui du 24 janvier 1964 dissocie les Centres des A.R.S.E.A., qui peuvent cependant être agréées comme centres régionaux, mais en retour précise que les Centres fonctionnent sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. Puis il énumère des dispositions dont nombre coïncident difficilement avec la loi de référence. Certaines sont reprises de la pratique antérieurement suivie à l'égard des A.R.S.E.A. D'autres innoveraient. Dans les deux cas, nous sommes loin du statut légal de 1901, comme en témoigne l'étude de l'organisation des Centres, et des fonctions qui leur sont confiées.

A) *L'organisation des Centres techniques.*

Les Centres techniques sont organisés par l'arrêté précité du

24 janvier 1964, auquel sont annexés les statuts du Centre national et les statuts-types des centres régionaux (8). La liberté du contrat est donc réduite à sa plus simple expression. Les centres régionaux font l'objet d'un agrément du ministre de la Santé, qui peut également le retirer par arrêté motivé, soit pour mauvaise gestion administrative ou financière, soit pour inexécution des tâches qui leur sont dévolues. Chacun d'entre eux dispose d'un monopole dans sa circonscription régionale.

Les statuts imposent la participation au Conseil d'administration de membres de droit, nommés par l'autorité publique : le ministre désigne huit administrateurs du Centre national, douze étant élus par les adhérents de l'association ; l'inspecteur divisionnaire de la population et de l'action sociale nomme le tiers du Conseil d'administration des centres régionaux.

L'arrêté du 24 janvier 1964 organise enfin une tutelle très stricte, à la fois sur les personnes et sur les actes. Le président du Centre technique national est agréé par le ministre. Dans chacun des centres, est constituée une équipe technique, composée de spécialistes des problèmes de l'inadaptation ; la nomination et la révocation de ses membres doivent être approuvées soit par le ministre, soit par l'inspecteur divisionnaire.

La tutelle sur les actes est également lourde. Un commissaire du gouvernement assiste à toutes les réunions du Conseil d'administration ; il reçoit communication dans un délai de quinze jours des procès-verbaux retraçant les délibérations qui y ont été prises, et dispose, à partir de la réception de ces documents, d'un nouveau délai de quinze jours pour en suspendre l'application et saisir le ministre à fin d'annulation, toutes les fois où ces décisions lui paraîtraient contraires à la loi ou de nature à compromettre l'équilibre financier du centre.

En matière budgétaire, l'autorité publique dispose non seulement d'un pouvoir d'annulation, mais d'un pouvoir de substitution. Le budget d'un centre ne devient exécutoire qu'après approbation par le ministre ; pour cela, l'inspecteur divisionnaire doit recevoir les documents avant le 1^{er} octobre ; si ces documents ne sont pas parvenus à cette date, le ministre peut établir d'office le budget du centre. Ces pouvoirs du ministre sont tout à fait exorbitants par rapport à ceux que l'autorité de contrôle peut mettre en œuvre à l'égard d'une association de 1901 ordinaire.

Enfin, ce contrôle peut aboutir au retrait de l'agrément ministériel. Les biens et ressources affectés à l'activité du centre régional sont transférés à l'Etat ou au centre nouvellement créé. En cas de dissolution, les statuts prévoient, comme pour les anciennes A.R.S. E.A., que la dévolution des biens de l'association profitera à l'Etat ou à une personne morale désignée par l'Etat.

(8) Recueil des textes officiels intéressant la Santé publique et la population. 1964. Fascicule n° 15, texte n° 7.731.

B) *Les missions des centres techniques.*

Les centres régionaux héritent tout d'abord des A.R.S.E.A. la gestion des établissements que celles-ci avaient créés. Ils sont autorisés à prolonger cet effort d'équipement et à pourvoir à leur gestion. En outre, ils sont chargés d'assurer la formation de personnels spécialisés, notamment en créant des écoles d'éducateurs. Enfin, et c'est la mission qui nous intéresse le plus, ils « facilitent les liaisons entre les diverses personnes physiques et morales intéressées » et peuvent, à la demande de l'inspecteur divisionnaire, « assister sur le plan technique les directeurs départementaux de la population et de l'action sociale dans l'exercice de leurs pouvoirs de contrôle des établissements d'enfants inadaptés ».

Le rôle de concertation, sinon de coordination, entre les multiples organismes et personnalités dont l'activité s'exerce dans le domaine de l'enfance inadaptée est repris des anciennes A.R.S.E.A. La juxtaposition, au conseil d'administration, de membres nommés par l'autorité publique, et de membres élus, soit au titre de représentants des établissements spécialisés dans le secteur de l'enfance inadaptée, soit au titre de personnalités qualifiées, a pour but de réaliser cette liaison.

L'aspect véritablement nouveau des centres techniques réside plutôt dans l'accent mis sur leur fonction d'assistance technique à l'égard du ministre ou des directeurs départementaux. Les anciennes A.R.S.E.A., dans la mesure où elles servaient d'intermédiaires obligatoires pour l'octroi des subventions aux établissements privés d'enfants inadaptés, étaient appelées à dispenser leurs conseils à ces organismes. Dans la nouvelle organisation, les centres techniques continuent à les aider, ainsi que les établissements du secteur public. Mais désormais, leurs travaux techniques sont en priorité orientés vers le soutien des responsables de la politique de l'enfance inadaptée. L'article 2 de l'arrêté du 11 avril 1964 dispose que « le centre technique national donne son avis ou apporte son concours technique au ministre de la Santé publique et de la population à la demande de celui-ci ». De la même façon, les centres techniques régionaux assistent sur le plan technique les directeurs départementaux de la population.

C'est là la mutation essentielle entre les A.R.S.E.A. et les centres techniques. La clause selon laquelle la nomination et la révocation des membres de l'équipe technique doivent être approuvées par le ministre ou par l'inspecteur divisionnaire, manifeste l'importance attachée par les auteurs de la réforme à cette nouvelle mission. Les centres techniques ne sont plus seulement, comme l'étaient les A.R.S.E.A., des organes de coordination entre les œuvres, ni des organes de concertation entre les secteurs public et privé de l'enfance inadaptée ; bien plus que cela, ils sont les

auxiliaires du ministère de la Santé publique ; tous ensemble, ils constituent « l'outil technique » (9) du ministre.

Le statut légal de 1901 n'a évidemment pas été imaginé pour remplir ces diverses fonctions. Aussi a-t-il fallu le retailleur pour l'adapter à ces rôles nouveaux. Les associations régionales de sauvegarde s'étaient formées de façon assez empirique, en réponse à une urgence ressentie en même temps par des fonctionnaires et par des personnalités du secteur privé. La création des centres techniques, en revanche, est le fruit d'une expérience de près de vingt ans, et a été précédée de nombreuses consultations. L'occasion aurait été bonne d'harmoniser ces nouvelles institutions aux règles de droit. Au lieu de cela, on a gardé le cadre juridique de l'association de 1901, et pour donner une apparence de légalité à cette opération, on a eu recours à un arrêté ministériel, comme si un tel texte pouvait déroger aux dispositions édictées par une loi.

Une autre solution aurait consisté à créer une structure publique remplissant les fonctions des centres techniques. Les auteurs de l'arrêté du 24 janvier 1964 y ont songé, mais en définitive l'ont rejetée « d'une part parce qu'elle aurait été vraisemblablement onéreuse et difficile, d'autre part parce que sur le plan de l'action à mener elle aurait été sûrement moins efficace qu'une modification des structures actuelles ». Telles sont les raisons qu'invoquait M. Lory, directeur général de la population et de l'Action sociale au ministère de la Santé publique, en novembre 1963 (10). Ce choix étant posé, il n'y avait d'autre solution, à moins de créer un de ces organismes innommés dont la multiplication n'est pas souhaitable, que de s'en tenir à la loi de 1901, qui offre un cadre juridique dont la plasticité n'est plus à démontrer.

SECTION IV

L'U.N.E.D.I.C. ET LES A.S.S.E.D.I.C.

L'Union Nationale et les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ont été créées en 1959 sous la forme d'associations de la loi de 1901. Elles résultent d'un accord conventionnel conclu le 31 décembre 1958 entre le C.N.P.F. et les principales organisations de salariés. Elles ont pour but de compléter le système légal d'assurance chômage en versant des allocations supplémentaires aux travailleurs privés d'emploi. Les particularités qu'elles présentent par rapport au cadre légal de 1901 se rattachent à ces deux caractéristiques : leur origine conventionnelle, et leur

(9) Circulaire du ministre de la Santé publique et de la population en date du 10 septembre 1964.

(10) Sauvegarde de l'enfance, 1964, p. 245-246.

objet, qui entre dans les préoccupations sociales du gouvernement, et appelle de ce fait un contrôle étendu.

A) *L'origine conventionnelle de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C.*

L'association de 1901 est fondée sur un contrat. Il n'y aurait donc pas lieu d'évoquer l'origine de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C. si, depuis le début du XIX^e siècle, le contrat n'avait connu de profondes mutations. L'une d'entre elles réside dans l'apparition des conventions collectives, elles-mêmes soumises à une législation dérogatoire au droit commun contractuel. Or c'est à cette famille des conventions collectives qu'appartient l'accord du 31 décembre 1958. Encore s'agit-il d'une convention collective de sécurité sociale, dont le régime juridique, quoique inspiré de celui des conventions collectives de travail, s'en différencie quelque peu (11). Cette origine conventionnelle comporte des conséquences sur la liberté d'adhésion des entreprises aux associations d'assurance-chômage. Elle se prolonge en outre, sur le plan de l'aménagement interne de l'association, par la mise en œuvre du principe de représentation paritaire des employeurs et des travailleurs.

1. — *L'affiliation obligatoire des entreprises aux A.S.S.E.D.I.C.*

Le régime juridique des conventions collectives de travail se caractérise par un trait qui le différencie profondément du contrat de droit commun : en l'état actuel de la législation, une convention signée par les organisations syndicales les plus représentatives des employeurs et des travailleurs d'une même branche professionnelle peut faire l'objet d'un arrêté d'extension du ministre des affaires sociales lorsqu'elle comporte un certain nombre de clauses énumérées dans la loi du 11 février 1950. En ce cas, toutes les entreprises exerçant leur activité dans le secteur couvert par la convention sont tenues légalement d'en appliquer les dispositions, même si elles ne sont pas adhérentes à l'organisation patronale signataire.

Les conventions collectives de sécurité sociale ne peuvent pas faire l'objet d'une telle extension, d'une part à raison de leur caractère interprofessionnel, de l'autre parce que leur objet, étant différent de celui des conventions collectives de travail, exclut la possibilité d'insérer dans l'accord les clauses inscrites dans la loi de 1950 (12). Cependant le législateur est intervenu ; une ordonnance du 7 janvier 1959 organise, dans son article 3, une procédure

(11) Cf. P. DURAND : Des conventions collectives de travail aux conventions collectives de sécurité sociale. D.S. 1960, pp. 42-50. — J. SAVATIER : Espèces et variétés dans la famille des accords collectifs. Id. pp. 598-602.

(12) C.E. 2 janvier 1959 : Groupement national des ingénieurs cadres et assimilés. Annulation d'un arrêté du 13 janvier 1955 étendant un avenant du 13 octobre 1952 à la convention du 14 mars 1947, instituant le régime complémentaire de retraite des cadres.

d'« agrément » des accords ayant pour objet exclusif le versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi, lorsqu'ils sont conclus, sur le plan national, entre organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs et qu'ils ne comportent aucune stipulation incompatible avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. L'agrément « a pour effet de rendre obligatoire les dispositions de l'accord pour tous les employeurs compris dans le champ d'application professionnel et territorial dudit accord ».

La portée de l'agrément est donc la même que celle de l'extension. Les mêmes effets juridiques découlent de l'une et l'autre procédure (13). Dans les deux cas, les entreprises, même non représentées à l'accord, y sont soumises de plein droit et dans l'espèce qui nous occupe, elles sont obligatoirement affiliées à l'A. S.S.E.D.I.C. dans la circonscription de laquelle elles exercent leurs activités. Celle-ci se voit donc investie d'une prérogative tout à fait exorbitante du droit commun de l'association, puisqu'elle a compétence sur des personnes qui n'ont pas choisi d'en faire partie. Cette prérogative s'accompagne d'un autre droit qui réduit la liberté des entreprises : le monopole territorial, et dans trois cas, professionnel, des A.S.S.E.D.I.C.

2. — *L'organisation paritaire de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C.*

La convention collective est issue d'un accord entre plusieurs partenaires, mais suppose un regroupement des divers signataires en deux camps, l'un représentatif des employeurs, l'autre des salariés. Elle ne peut être conclue que si une entente se réalise entre ces deux forces. En revanche, il n'est pas essentiel que toutes les organisations syndicales de l'un ou l'autre bord soient parties à l'accord. Ainsi le système repose-t-il sur une combinaison de bilatéralisme et de multilatéralisme.

Il est logique que cette même combinaison se retrouve au stade de la mise en œuvre de la convention. De fait, elle existe aussi bien au sein de la commission paritaire nationale, chargée de l'interprétation de l'accord du 31 décembre 1958, et de la conclusion des avenants qui lui seront apportés, que dans la structure interne de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C. L'organisation adoptée par les co-contractants ne déroge pas à la loi de 1901 qui, en application du principe de l'autonomie des signataires du contrat, les laisse libres de choisir le mode d'organisation qui leur convient, tout au moins lorsque l'association ne fait pas l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique. Mais elle est suffisamment originale pour mériter d'être mentionnée.

(13) Cf. Avis de la section sociale du Conseil d'Etat en date 4 juillet 1959 : Union sociale. Octobre 1961, pp. 23 et C.E. 2 mars 1962 : Confédération artisanale, D.S. juin 1962, p. 346.

C'est ainsi que le Conseil d'administration de l'U.N.E.D.I.C., est composé de quatre représentants par confédération de salariés, tandis que le C.N.P.F., seule organisation patronale participante, a droit à une représentation égale à la somme des membres nommés par les syndicats. La même clef de répartition des sièges est également applicable aux différents organes internes de l'association : comités d'études, commissions spécialisées, etc..., ainsi qu'au bureau, dont la présidence revient alternativement à un employeur et à un salarié.

B) Les contrôles sur l'U.N.E.D.I.C. et sur les A.S.S.E.D.I.C.

L'exercice d'un contrôle de l'Etat sur l'U.N.E.D.I.C. et les A.S.S.E.D.I.C. s'explique à un double titre. Tout d'abord l'action qu'elles mènent doit s'intégrer dans la politique générale de l'emploi et d'indemnisation du chômage, politique dont la responsabilité incombe au premier chef à la puissance publique. D'ailleurs, le premier gouvernement de la V^e République s'était vivement intéressé aux négociations de l'automne 1958 et avait encouragé la signature de l'accord du 31 décembre, notamment en s'engageant à étendre le régime légal d'indemnisation des travailleurs sans emploi à la totalité du territoire français, et en acceptant de ne pas compter parmi les ressources des chômeurs prises en considération pour le versement des indemnités de ce régime légal, les allocations qu'ils recevraient au titre du régime complémentaire.

Le contrôle se justifie également par l'importance des fonds dont l'U.N.E.D.I.C. et les A.S.S.E.D.I.C. sont habilitées à assurer la gestion. Il est normal que l'Etat veille à ce qu'ils soient employés conformément à leur destination d'autant plus que, du fait de l'agrément ministériel, les contributions patronales et salariales revêtent un caractère obligatoire.

Préalablement à ces divers contrôles, l'U.N.E.D.I.C. vérifie la gestion technique des A.S.S.E.D.I.C. Aux termes de l'article 29 du règlement annexé à la convention du 31 décembre 1958, elle vérifie et arrête chaque année le budget prévisionnel annuel établi par chaque caisse. Elle prescrit également, lorsque les fonds de réserve des caisses atteignent un certain plafond, une diminution du taux des contributions demandées aux entreprises.

Les interventions de l'Etat sont de diverses sortes. Un arrêté du 3 juin 1959, modifié en dernier lieu le 31 mars 1967, détermine les mesures propres à assurer la sécurité et la liquidité des caisses et fixe, à cet effet, les règles applicables à l'emploi des fonds. En outre, un décret du 12 novembre 1959, modifié les 24 juin 1963 et 13 octobre 1966, organise les conditions du contrôle exercé sur l'U.N.E.D.I.C. et les A.S.S.E.D.I.C. L'article 7 revient sur l'emploi des fonds dont disposent les associations et prévoit qu'au delà d'un certain montant, le surplus doit en être versé à l'U.N.E.D.I.C., qui

le gère pour le compte de l'A.S.S.E.D.I.C. à laquelle il appartient (14). Le décret soumet la comptabilité des caisses à un plan comptable type, prévoit des vérifications de l'Inspection générale des finances et des comptables supérieurs du Trésor, ainsi que le contrôle d'un contrôleur d'Etat, selon les modalités prévues par le décret du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat. Enfin le ministre du travail reçoit communication de renseignements statistiques et financiers permettant de suivre le fonctionnement de chaque caisse, ainsi que de toutes délibérations et circulaires de portée générale concernant l'application de la convention et de ses annexes. Ainsi sera-t-il à même, en cas de besoin de retirer son agrément à la convention initiale, retrait prévu par l'ordonnance du 7 janvier 1959 dans l'hypothèse où « les dispositions de l'accord ou ses conditions d'application (cesseraient) d'être en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ».

La multiplicité de ces contrôles limite sensiblement l'autonomie de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C. Cette autonomie est encore réduite par les pressions exercées par l'Etat. M. F. Meyer (15) a montré comment le ministre des finances avait réussi à faire participer les A.S.S.E.D.I.C. au reclassement des rapatriés d'Algérie, bien que cette opération s'écarte de leur rôle normal et incombe à l'ensemble de la collectivité nationale, puis comment il s'était efforcé d'accroître leurs charges lors de l'institution, en 1963, du Fonds National de l'emploi. « Il est clair, écrit cet auteur (16), que le régime a été exploité. Le gouvernement, qui ne voulut pas créer un régime public d'assurance-chômage régulier, permit au ministre des finances de faire appel aux réserves du régime (complémentaire) pour pourvoir à des besoins sociaux évidents ». De son côté, le ministre du travail, ayant le monopole de la politique de la main-d'œuvre, impose des limites strictes aux initiatives des A.S.S.E.D.I.C. liées par les critères définis par le ministère pour déterminer la qualité de demandeur d'emploi.

Une ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967, prise en application de la loi du 22 juin 1967 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social, en même temps qu'elle généralisait et mettait à la charge de l'Etat l'allocation d'aide publique aux travailleurs sans emploi, a étendu la compétence des A.S.S.E.D.I.C. et leur a confié une nouvelle tâche. L'article 11 de cette ordonnance a pour effet de rendre obligatoire, pour tous les employeurs qui n'étaient pas encore inclus dans le champ d'application de la

(14) Sur la légalité de cette disposition, cf. C.E. : 2 novembre 1962 : A.S.S.E.D.I.C. de la sidérurgie de l'Est A.J.D.A. 1963. 151 note A. HOMONT.

(15) Deux aspects du rôle des négociations collectives en France II^e partie. Sociologie du travail. Avril-juin 1965, pp. 113 à 150.

(16) Op. cit., p. 145.

convention du 31 décembre 1958, l'adhésion aux A.S.S.E.D.I.C., qui désormais, intéresseront la totalité des salariés. Le régime d'agrément énoncé par l'ordonnance du 7 janvier 1959 devient donc une simple mesure d'approbation ministérielle des éventuels avenants qui pourraient être portés à la convention initiale. Il n'a plus de conséquences sur le champ d'application du régime complémentaire d'assurance-chômage, puisque celui-ci a une portée légalement universelle.

En outre, l'article 8 de la même ordonnance dispose que « le service de l'allocation d'aide publique (généralisée par ce même texte) peut être assuré par l'intermédiaire (des A.S.S.E.D.I.C.) selon des modalités à déterminer par voie de convention ». Cette clause, grâce à laquelle le créancier des aides publique et complémentaire n'aura plus affaire qu'à une seule institution, habilite donc les A.S.S.E.D.I.C. à gérer, au nom et pour le compte de l'Etat, les fonds destinés à l'allocation de l'aide publique, et les associe de la sorte au service public correspondant.

Les innovations apportées par l'ordonnance précitée accentuent l'originalité des A.S.S.E.D.I.C. par rapport au droit commun de l'association tel qu'il est prévu par la loi du 1^{er} juillet 1901. Leur origine conventionnelle les écartait déjà des institutions qui résultent du contrat d'association. Le monopole dont elles bénéficient, l'obligation dans laquelle se trouvent les employeurs d'adhérer, la gestion des fonds de l'allocation publique, les multiples contrôles auxquelles elles sont soumises, donnent bien à ces associations, selon l'expression d'un commentateur, « une vocation comparable à celle d'un service public » (17).

(17) J.A. GAR ; Résultats et tendances du régime conventionnel d'assurance-chômage. D.S. 1963, p. 171.

CHAPITRE III

LES ASSOCIATIONS FAMILIALES

« Ont le caractère d'associations familiales au sens de la présente ordonnance, toutes associations déclarées, librement créées dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901, ayant pour but d'assurer au point de vue matériel et moral, la défense des intérêts généraux de toutes les familles, et groupant à cet effet les familles constituées par le mariage et la filiation légitime ou adoptive et dont le chef et les enfants sont français ». C'est en ces termes que l'ordonnance du 3 mars 1945 portant création des unions d'associations familiales, aujourd'hui insérée au chapitre 1^{er} du titre I du code de la famille et de l'action sociale, définit l'association familiale.

L'intervention d'un texte à valeur légale annonce des dérogations à la charte fondamentale de l'association, la loi de 1901. L'exposé des motifs en donne les raisons. Il s'agit de reprendre l'effort entrepris à la veille du second conflit mondial, notamment par le code de la famille du 29 juillet 1939, et de combattre le « fléau de la dénatalité » par une « politique audacieuse » qui suppose, pour réussir, de « jouir du soutien sans réserve de l'opinion familiale ». « C'est à grouper ces familles et à rassembler leurs voix éparses en un faisceau, d'autant plus riche qu'il sera, à sa source, plus diversifié et plus spontané, que tend la présente ordonnance. »

L'organisation du « corps familial » est donc l'objet principal de ce texte, qui, tout en se référant à la loi de 1901, n'en retient que les éléments qui ne font pas obstacle à la constitution d'un ensemble cohérent. Mais cet effort n'a de sens que par rapport aux compétences attribuées aux unions, compétences qui présentent souvent le caractère de privilèges, si on les compare à celles appartenant aux associations ordinaires.

I. — *L'organisation du « corps familial »*

Le législateur de 1945 veut concilier la liberté de l'association familiale privée, et l'efficacité d'une représentation familiale unifiée

aux échelons de décision. La solution retenue consiste à doter d'une structure pyramidale l'édifice des associations familiales, sans imposer à aucun groupement l'obligation de s'y intégrer.

A) La sauvegarde du principe de liberté de l'association.

L'édifice tout entier repose sur le principe de liberté. La liberté individuelle appartenant à toute personne de s'unir à d'autres afin de concourir à la réalisation des objectifs qu'elles ont fixés d'un commun accord subsiste totalement. Quiconque souhaite créer une association familiale le peut dans les conditions du droit commun. Tout père de famille désireux d'adhérer à une association familiale est libre de son choix.

De la même façon, l'association familiale conserve son entière autonomie. Il lui est loisible de constituer avec toute autre association une fédération départementale ou nationale, aussi bien que de s'affilier à l'une d'entre elles. Rien ne l'empêche non plus et le cas est fréquent, d'adhérer en même temps à une fédération privée et à l'union officielle d'associations familiales correspondant à son ressort territorial. L'association familiale comme le père de famille ne se lie que par des engagements librement consentis. Les organismes officiels de la représentation familiale : unions départementales et même union nationale, participent du même principe : leur constitution n'est pas obligatoire, et les unions départementales peuvent s'abstenir de s'affilier à l'union nationale, en démissionner ou faire l'objet d'une radiation.

Ce principe de liberté (1) différencie profondément l'organisation du « corps familial » de l'ordonnance du 3 mars 1945 d'avec celle héritée du régime de Vichy. La loi Gounot du 29 décembre 1942 s'était également préoccupée de structurer les groupements familiaux, mais elle avait adopté le système du monopole : à chaque circonscription administrative, commune, département, Etat, correspondait une association familiale unique, soumise à une tutelle pesante des pouvoirs publics. L'ordonnance de 1945 rétablit le pluralisme, tout en gardant du texte antérieur l'idée d'une organisation de type pyramidal.

B) La structure pyramidale du « corps familial »

Si les unions d'associations familiales n'ont pas le monopole de l'action en faveur des familles, elles ont cependant vocation à regrouper l'ensemble des organismes qui s'adonnent à cette même tâche. L'ordonnance de 1945 organise en conséquence les structures les plus appropriées pour assurer la cohérence de l'ensemble de l'édifice. Les diverses associations familiales privées sont invitées à

(1) Une instruction ministérielle du 5 avril 1945 réaffirme l'idée que « le principe fondamental sur lequel repose la construction nouvelle est celui de la liberté absolue dans le cadre traditionnel de la loi du 1^{er} juillet 1901 ».

s'affilier à une union départementale ou, éventuellement, à une union locale de champ territorial plus restreint (2), elle-même adhérente de l'union départementale. Celle-ci, à son tour, est normalement affiliée à l'union nationale qui, de ce fait, concentre en une seule institution la multiplicité des représentations locales. Pour rendre plus facile l'adhésion des associations de base aux unions départementales, le législateur oblige ces dernières à prévoir dans leurs statuts la constitution d'une commission de la famille rurale et d'une commission de la famille ouvrière, l'une et l'autre destinées à sauvegarder le particularisme de groupements émanant de milieux sociaux rebelles au mouvement familial traditionnel.

Cette organisation pyramidale présente en outre l'avantage de permettre des contrôles, à chaque échelon de la représentation familiale sur le niveau immédiatement inférieur. Ainsi les statuts et le règlement intérieur de l'union locale sont soumis à l'agrément de l'union départementale, ceux de l'union départementale étant agréés par l'union nationale, qui est seule à relever directement du ministre de la santé publique. Ce contrôle s'exerce également par la voie de l'exclusion pour motif grave d'une union départementale.

L'organisation du « corps familial » se caractérise enfin par un dernier trait. Toutes les unions familiales sont administrées par un conseil dont les membres sont obligatoirement élus au suffrage familial, selon des modalités décrites dans un décret du 3 mars 1945. Par ailleurs, les électeurs comme les élus doivent jouir du plein exercice de leurs droits civils et politiques, ce qui rapproche ces élections de celles qui ont lieu pour désigner les membres des assemblées publiques.

L'ensemble du « corps familial » se compose donc de deux types d'associations. Les uns appartiennent au secteur privé et se conforment en tous points à la loi du 1^{er} juillet 1901. Les autres, les unions, ressortissent du secteur « légal », soumis aux dispositions de l'ordonnance du 3 mars 1945. L'articulation des deux secteurs repose sur l'adhésion, totalement libre, des associations familiales de base du secteur privé, aux unions locales ou départementales du secteur « légal », lui-même intégré dans une structure pyramidale. « Ainsi, dit l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945, se concilieront la nécessaire discipline que postule toute collaboration active et permanente avec les pouvoirs publics et la richesse qui résulte de la diversité même de la vie ».

II. — *Les privilèges accordés aux unions d'associations familiales.*

L'ordonnance du 3 mars 1945 a doté le secteur « légal » d'un certain nombre de privilèges inconnus de la loi du 1^{er} juillet 1901.

(2) Des unions locales d'associations familiales peuvent être constituées dans le cadre d'une circonscription infra-départementale, par arrêté du ministre de la santé publique, sur proposition de l'union départementale (art. 6).

Les unions d'associations familiales jouissent ainsi de plein droit, à partir du moment où elles sont agréées par l'autorité compétente, de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique ; elles bénéficient même d'un avantage supplémentaire, puisqu'il leur suffit de faire la preuve de l'utilité — au lieu de la nécessité — de biens meubles et immeubles au bon fonctionnement de leurs services pour pouvoir les acquérir et les posséder. En outre, elles profitent des avantages fiscaux accordés aux établissements d'utilité publique ayant pour objet l'assistance ou la bienfaisance, et sont exonérées de divers droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque.

Mais ce sont les compétences énumérées à l'article trois de l'ordonnance qui présentent le plus d'intérêt. Aux termes de ce texte, les unions sont habilitées à donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et à leur proposer toutes mesures qui apparaissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles, à « représenter officiellement l'ensemble des familles françaises auprès des pouvoirs publics », à « gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge », enfin à « exercer devant toutes les juridictions tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles ».

Cette énumération peut être ramenée à deux compétences l'une de représentation, l'autre de gestion.

A) *La fonction de représentation des unions d'associations familiales.*

M. René Thery, dans une étude suggestive (3), souligne le triple privilège réservé aux unions dans le domaine de la représentation.

— il s'agit tout d'abord d'une représentation officielle, ce qui veut dire que les unions ont un droit à être associées à toute délibération ou à toute décision mettant en cause les intérêts matériels et moraux des familles. Par là, l'ordonnance de 1945 autorise en quelque sorte les unions à imposer leur collaboration aux pouvoirs publics, dès lors que ceux-ci se préoccupent d'un problème familial. Le principe implique aussi que le niveau auquel se situe la délibération importe peu : il s'applique aussi bien au plan national qu'à l'échelon départemental, voire même au niveau municipal, si des unions locales existent dans son ressort.

— les unions détiennent un monopole de cette représentation officielle. Ce privilège n'exclut pas les mouvements privés de toute

(3) R. THERY : Le « corps familial » de l'ordonnance du 3 mars 1945. Droit social. 1951, pp. 446 et sq.

participation aux décisions de l'autorité publique (4) ; mais celle-ci, si elle a la faculté de les appeler à son conseil, n'en a pas l'obligation.

— les unions représentent officiellement l'ensemble des familles françaises ; autrement dit, elles sont les porte-paroles non seulement des adhérents des associations affiliées, mais de la totalité du corps familial. Cette compétence donne en quelque sorte autorité aux unions sur un groupe plus large que celui de leurs seuls adhérents. Rien de tel n'était prévu dans la loi de 1901. C'est du même esprit que procède le droit qui leur est reconnu d'exercer l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts matériels et moraux des familles.

Le législateur s'est évidemment inspiré du statut des organisations syndicales les plus représentatives de la profession. L'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945 y fait d'ailleurs expressément référence. Encore la situation des unions bénéficie-t-elle légalement d'un avantage que l'on ne retrouve, ni en droit, ni en fait, dans le statut des syndicats : le monopole de la représentation officielle (5).

Il va sans dire que les unions ont veillé à ne pas laisser tomber en désuétude les droits qui leur étaient reconnus par l'ordonnance. Une recension des principales instances économiques et sociales dans lesquelles l'U.N.A.F. assure une représentation familiale, énumérait en 1961 plus de soixante conseils ou commissions de toutes sortes (6). La presse familiale se fait souvent l'écho des protestations de cette association lorsqu'elle est tenue à l'écart d'un organisme où elle juge sa participation nécessaire ou insuffisante. La compétence officielle de représentation des familles n'est pas illusoire.

B) *La fonction de gestion des unions d'associations familiales.*

Les pouvoirs publics n'ont guère usé de la faculté que leur ouvrait l'ordonnance de 1945 de confier aux unions la gestion des services d'intérêt familial. M. R. Gauthier (7) n'en dénombrait en 1947 que trois applications, d'importance fort modeste : le secrétariat de la commission départementale de la médaille de la famille, l'établissement du fichier et le contrôle des cartes nationales de

(4) Le dernier alinéa de l'article 3 dispose que « chaque association familiale, dans la limite de ses statuts, a le droit de représenter auprès des pouvoirs publics, concurremment avec les unions, les intérêts dont elle a assumé la charge ».

(5) Pour une critique de cette assimilation des unions d'associations familiales aux organisations syndicales les plus représentatives, cf. l'article précité de M. THERY, et E. COLICHE, J. DANIEL, L. DOUCY, R. FAVRELLE, R. THERY et R. ZOETE : Associations de familles et famille. Pour la Vie, avril-mai 1950.

(6) Annexe au rapport général de la commission d'étude des problèmes de la famille. Pour la Vie, Mars 1962, pp. 110-111.

(7) Les associations de famille de l'ordonnance du 3 mars 1945. Thèse Paris 1947.

priorité, enfin la répartition du gaz butane. Trois ans plus tard, M. Théry ne trouvait rien à ajouter à cette liste.

La seule gestion importante à laquelle elle participe — mais elle n'en a pas le monopole — est celle de la tutelle aux allocations familiales, organisée par l'article 8 de la loi du 22 août 1946. L'U.N.A.F. n'a commencé à s'en occuper sérieusement qu'au cours des années 1950 et suivantes. Actuellement, les U.D.A.F. assurent environ soixante pour cent du total des mises en tutelle prononcées par ordonnance du juge des enfants.

Ces diverses fonctions entraînent des charges financières pour les unions. Lorsqu'elles exercent la gestion d'un service, elles ont droit à une rémunération correspondant au service rendu. En revanche, les tâches de représentation ne sont pas, le plus souvent indemnisées. Pour porter remède à cette situation, l'article 3 d'une loi du 24 mai 1951, devenu le premier alinéa de l'article 11, consacré aux ressources des unions, de l'ordonnance de 1945, a institué un fonds spécial alimenté par un prélèvement égal à 0,03 % du montant des prestations légales servies par les différents régimes de prestations familiales, et destiné à assurer le fonctionnement de l'U.N.A.F. et des U.D.A.F. Celles-ci en tirent des ressources substantielles, dont l'origine n'était nullement prévue par la loi de 1901.

L'ordonnance du 3 mars 1945 a doté les unions d'associations familiales d'un statut, qui tant par les modalités d'organisation qu'elle leur fixe que par les fonctions qu'elle leur assigne, déroge considérablement au statut légal de 1901. Ce statut est couramment qualifié de « semi-public » : c'est une dénomination peu satisfaisante au point de vue juridique, mais elle exprime bien la nature ambiguë des associations qui lui sont soumises.

CHAPITRE IV

LES ASSOCIATIONS DE JEUNESSE ET DE SPORTS

Le regroupement en un même chapitre de l'étude des statuts des associations de jeunesse et des associations sportives est dicté par l'existence d'un texte applicable aux unes et à certaines des autres : l'ordonnance du 2 octobre 1943, prise par le Comité Français de Libération Nationale siégeant à Alger, et portant statut provisoire des groupements sportifs et de jeunesse. Cette ordonnance, en dépit du caractère provisoire énoncé dans son intitulé, est toujours en vigueur. Après en avoir analysé la substance, nous étudierons successivement quelques associations agissant dans le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, puis les règles applicables aux associations et fédérations sportives.

Paragraphe préliminaire

L'ORDONNANCE DU 2 OCTOBRE 1943 PORTANT STATUT PROVISOIRE DES GROUPEMENTS SPORTIFS ET DE JEUNESSE

L'ordonnance du 2 octobre 1943 est applicable, aux termes de son article 2, à tous les mouvements et groupements « ayant pour objet de réunir régulièrement au moins dix jeunes gens ou jeunes filles mineurs ». Toutefois, l'article 10 du même texte en exclut les organisations de sport et d'éducation physique attachées à des établissements d'enseignement, ainsi que les centres et organismes d'orientation professionnelle, d'enseignement technique et d'apprentissage.

L'ordonnance se caractérise tout d'abord par l'affirmation du principe de la liberté de constitution des groupements de jeunesse dans le cadre de la loi de 1901, puis par l'instauration de règles dérogeant à cette même loi de 1901, d'une part en prévoyant de nouveaux cas de dissolution, d'autre part en subordonnant l'octroi de subventions à un agrément.

A) *La liberté de constitution des groupements de jeunes dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901.*

Le premier objet de l'ordonnance du 2 octobre 1943, promulguée à Alger est de faire table rase des dispositions édictées en la matière par le régime de Vichy. L'article premier abroge « tous les textes promulgués depuis le 17 juin 1940 ayant eu pour objet ou pour effet soit de porter atteinte à la liberté d'association pour les groupements sportifs ou de jeunesse, soit de placer ces groupements sous le contrôle de l'Etat ou de leur faire servir des fins politiques ». Et l'article 3 annule « toutes les créations, dissolutions ou fusions de groupements sportifs ou de jeunesse, décidées, prononcées ou autorisées par l'organisme dit gouvernement de l'Etat français ou ses agents. Les groupements et associations existant au 16 juin 1940 se reconstitueront de plein droit, sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, autorisant la création de nouveaux groupements et associations ».

Outre ces mesures de dissolution, l'ordonnance prononce une incapacité frappant les individus ayant collaboré avec l'ennemi; aux termes de l'article 9, ces personnes ne peuvent participer à quelque titre que ce soit à la direction des associations, groupements, unions ou fédérations sportives ou de jeunesse. En cas d'infraction à cette interdiction, l'organisme encourt la dissolution automatique.

Le cadre juridique normal de ces groupements de jeunesse et de sports est celui énoncé par la loi du 1^{er} juillet 1901. L'article 6 dispose que seuls les groupements constitués en associations de 1901 pourront bénéficier de subventions de l'Etat ou des collectivités publiques. Cependant l'ordonnance, qui affirme ainsi le principe de la liberté de constitution des groupements sportifs et de jeunesse dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901, comporte des dispositions dérogatoires à cette même loi.

B) *Nouveaux cas de dissolution des associations sportives et de jeunesse.*

L'article 7 prévoit que « peuvent être dissous, par arrêté du ministre de l'Education Nationale, après consultation du Conseil de l'éducation populaire et des sports, tous groupements, associations, unions ou fédérations :

- a) poursuivant en fait un but commercial ou lucratif ;
- b) ayant une activité contraire à la liberté de la conscience et à la liberté des cultes ;
- c) ayant une activité dirigée contre les institutions républicaines ;
- d) dont l'organisation ne présente pas les garanties techniques suffisantes par rapport au but assigné par les statuts.

Certains de ces cas de dissolution ne sont pas nouveaux par

rapport à la loi de 1901 : la poursuite d'un but commercial ou lucratif fait encourir à l'association de 1901 la dissolution judiciaire. Les autres hypothèses envisagées ont pour but de prémunir les jeunes contre d'éventuelles atteintes à leur liberté religieuse, ou contre les risques résultant d'une insuffisance de garanties techniques, ou encore d'éviter que les jeunes soient enrôlés dans des organisations visant à renverser les institutions républicaines. Ce dernier cas est inspiré de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, à laquelle est empruntée la procédure de dissolution administrative, dérogoire par rapport à la dissolution judiciaire prévue par la loi de 1901.

L'arrêté de dissolution fixe les conditions de dévolution des biens de l'organisme dissous, contrairement, là encore, aux règles énoncées en 1901, qui laissent aux statuts le soin de prévoir le mode de dévolution de leurs biens dans le cas où l'association viendrait à disparaître.

Enfin, l'article 9 précité s'applique également aux personnes ayant participé à la gestion des organismes dissous. Elles ne peuvent être associées à la direction des groupements sportifs ou de jeunesse sans provoquer la dissolution automatique de ces associations.

C) *L'agrément ministériel, condition de l'octroi des subventions.*

La loi de 1901 réserve les subventions aux associations déclarées et reconnues d'utilité publique. L'ordonnance du 2 octobre 1943 ajoute une nouvelle exigence, celle d'un agrément ministériel. Cette disposition ne porte pas atteinte à la liberté de constitution de l'association ; comme l'écrit M. Pinguet (1) l'agrément « n'est ni la condition d'existence de l'institution, ni celle de son droit à un titre ou à l'exercice d'une activité donnée. Il est la reconnaissance officielle et la garantie de la valeur éducative de l'organisation ». Mais il limite les ressources auxquelles peuvent légitimement aspirer les associations simplement déclarées. En outre, il introduit de nouvelles obligations pour les associations agréées. Une instruction ministérielle du 15 juillet 1945 subordonne ainsi la délivrance de l'agrément à l'adoption de certaines règles : l'association doit exiger une cotisation de tous ses adhérents, avoir souscrit une police d'assurance couvrant les risques susceptibles d'advenir à ses membres, se conformer à diverses règles d'organisation, telles que l'exclusion, tant de l'assemblée générale que du conseil d'administration, de tout mineur de 18 ans, l'exigence que tous les membres du conseil d'administration jouissent de leurs droits civils et politiques, qu'ils renoncent à toute rétribution, etc... Enfin, l'agrément lui-même ouvre la porte à un contrôle de l'Etat sur la comptabilité et sur les activités de l'association bénéficiaire, contrôle

(1) L'administration de la jeunesse. Thèse Paris, 1955, p. 154.

qui peut provoquer le retrait de l'agrément, et, en conséquence, la suppression de toute subvention, ainsi que de la capacité d'exercer les droits reconnus à la partie civile contre les infractions à la réglementation des publications relatives à la jeunesse, capacité accordée aux associations agréées par l'article 7 d'une loi du 16 juillet 1949.

L'évolution par rapport au régime de Vichy est caractéristique. Celui-ci avait édicté des règles dont l'orientation était pour une très grande part politique. Il s'agissait d'empêcher la formation d'associations dont l'inspiration serait contraire à l'idéologie du gouvernement. Les préoccupations politiques subsistent à Alger, mais elles n'ont d'autre objet que de condamner définitivement l'œuvre de Vichy. Hors ce cas le pluralisme est restauré. En revanche, les exigences administratives apparaissent ; le meilleur exemple en est l'agrément qui, sans atteindre la liberté de constitution de l'association de jeunesse, se superpose à la déclaration de 1901 comme condition à l'octroi de subventions publiques, et entraîne l'établissement de contrôles sur l'association. Dans les deux hypothèses, quoique par des biais différents et en fonction d'objectifs dissemblables, l'autonomie de l'association de jeunesse est restreinte par rapport à la loi de 1901.

SECTION I

LES ASSOCIATIONS DE JEUNESSE

L'association de la loi de 1901 constitue le statut juridique le plus approprié aux groupements de jeunesse, et aussi le plus usuel. Leur nombre est considérable et une sélection s'impose. Nous avons retenu quatre modèles d'étude. En premier lieu, les Maisons des Jeunes et de la Culture constituent un exemple particulièrement révélateur des modifications de la loi de 1901 provoquées par la prise en charge, au moins partielle, par les pouvoirs publics, des frais d'équipement et de fonctionnement d'associations dont les activités s'accordent avec les préoccupations de l'Etat. Puis nous analyserons deux associations cogérées par l'administration et par des organisations de jeunesse : le C.O.G.E.D.E.P. et le F.O.N.J.E.P. Enfin nous étudierons une association locale, l'office social et culturel de Rennes, qui, sur le plan municipal et sous l'autorité des représentants de la commune, coordonne l'ensemble des activités publiques et privées de la ville dans le domaine social et culturel.

Paragraphe I

LES MAISONS DES JEUNES ET DE LA CULTURE

Les Maisons des Jeunes et de la Culture (M.J.C.) sont des associations constituées sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Elles entrent également dans le champ d'application de l'ordonnance du 2 octobre 1943. L'intérêt d'une étude de leur statut juridique résulte de ce que, dès leur création, elles ont été considérées par les pouvoirs publics comme l'instrument privilégié d'une politique d'éducation populaire à grande échelle. Cette conception du rôle des Maisons des Jeunes devait conduire l'Etat et les collectivités locales à leur accorder des aides importantes. En retour, ceux-ci participent aux organes directeurs des M.J.C. et exercent sur elles un contrôle ; mais cette tutelle est allégée par l'existence d'une fédération nationale des Maisons des Jeunes et de la Culture, qui veille au respect, par les associations qui lui sont affiliées, de certains principes énoncés dans ses statuts et qui contrôle leur gestion et leur fonctionnement.

A) L'origine des Maisons des Jeunes et de la Culture.

C'est au mois d'octobre 1944, à Lyon, que les représentants de mouvements de jeunesse, de syndicats et de mouvements de résistance fondent une association de 1901, dénommée la « République des Jeunes ». L'initiative de sa création appartient à des personnalités privées. Mais dès le 8 mai 1945, une circulaire de la Direction des Mouvements de Jeunesse et d'Education Populaire du Ministère de l'Education Nationale annonce son « intention de favoriser le développement, sur le territoire français, des Maisons des Jeunes », nouveau nom de l'association. Cette intention se manifeste par l'octroi d'aides publiques de diverses sortes.

B) Les aides publiques aux Maisons des Jeunes et de la Culture.

L'Etat contribue en premier lieu au financement des dépenses de construction et d'équipement des M.J.C. Dans le cadre du programme d'équipement sportif et socio-éducatif, il verse des subventions dont le montant peut atteindre la moitié de la dépense totale envisagée, pourvu que l'importance de la Maison corresponde à un barème fixé en fonction de la population à desservir. Cette aide est accordée aussi bien pour l'achat d'un terrain et l'édification d'un bâtiment que pour l'acquisition d'un immeuble. Elle peut s'étendre à l'achat de mobilier et de matériel éducatif. Le solde est à la charge de l'association gestionnaire, mais celle-ci peut solliciter des subventions d'organismes publics ou privés : conseil général, municipalité, caisses de sécurité sociale et d'allocations familiales, comités d'entreprises, etc...

La participation de l'Etat au budget de fonctionnement de l'association est exceptionnelle, le principe étant celui de la couverture des charges par les cotisations des adhérents. Cependant, par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire (F.O.N.J.E.P.), il contribue pour moitié au traitement d'un certain nombre d'animateurs. En définitive, l'aide

financière accordée par l'Etat aux Maisons des Jeunes est substantielle : en 1966, cinquante-trois pour cent des subventions allouées à des organisations de jeunesse allaient à elles, ce chiffre ne comprenant pas les fonds versés par les municipalités, caisses, départements et autres sources de financement variées autres que l'Etat.

A cela il convient d'ajouter l'aide non négligeable apportée aux M.J.C. grâce au détachement de fonctionnaires de l'Etat, autorisé, conformément au statut général, par un décret du 24 avril 1948.

Ce sont là des motifs suffisants pour justifier une participation des représentants de l'Etat aux organes directeurs de l'association, et l'exercice d'un contrôle sur son fonctionnement.

C) La participation des autorités publiques aux organes directeurs de l'association.

Compte tenu de la proportion très importante des ressources de la M.J.C. en provenance des collectivités publiques, la représentation de ces dernières au sein des organes directeurs de la Maison des Jeunes apparaît limitée au minimum. Ni l'Etat ni la municipalité n'ont accès au Conseil de Maison, qui constitue, aux côtés du directeur, l'organe d'animation essentiel de l'association. Ils ont seulement un siège statutaire au Conseil d'administration, organe de gestion de la Maison. Le chef du service départemental de la jeunesse et des sports et le maire de la commune en sont membres de droit. En revanche, ils ne peuvent avoir accès au bureau de l'association qu'à titre personnel. On ne peut donc parler d'ingérence de l'administration à l'intérieur de l'association, dont l'autonomie, conforme à la loi de 1901, est largement préservée.

D) Le contrôle des pouvoirs publics sur la Maison des Jeunes.

C'est le chef du service départemental de la jeunesse et des sports qui est chargé du contrôle sur l'association. Mais il se trouve en concurrence avec un représentant de la Fédération Française des maisons des jeunes et de la culture, lui aussi membre de droit du conseil d'administration. L'article 18 des statuts de la M.J.C. prévoit ainsi que « lorsque, au conseil d'administration et à l'assemblée générale, de l'avis du chef de service départemental de la jeunesse et des sports ou du représentant de la F.F.M.J.C., ou du tiers au moins respectivement du conseil d'administration et de l'assemblée générale, les décisions prises par l'une ou l'autre de ces instances impliquent des questions de principe général défini par les statuts et le règlement intérieur établis ou approuvés par la F.F.M.J.C., elles doivent, pour être valables, avoir l'approbation de la F.F.M.J.C. ». Les questions de principe auxquelles il est fait référence sont notamment celles qui mettent en cause la neutralité politique ou religieuse de l'association.

De façon générale, c'est le représentant de la F.F.M.J.C. qui

exerce le contrôle principal. Elle reçoit implicitement une délégation des pouvoirs publics pour veiller à la bonne gestion et au fonctionnement correct des associations affiliées. L'adhésion à la Fédération française des Maisons des Jeunes donne droit à l'agrément ministériel prévu par l'ordonnance du 2 octobre 1943. C'est par l'intermédiaire de la F.F.M.J.C. que sont chaque année adressés au ministre le rapport et les comptes, ainsi que les règlements intérieurs soumis à son approbation. En outre, la Fédération peut prononcer la dissolution de la Maison soit pour mauvaise gestion financière, soit pour infraction grave ou répétée aux principes et aux règles fondamentaux découlant des statuts et du règlement intérieur, soit pour démission de la F.F.M.J.C. Et c'est elle qui est chargée de la liquidation et de la dévolution des biens de l'association dissoute, sous le contrôle du ministère.

Ainsi le contrôle administratif s'exerce-t-il surtout par l'intermédiaire de l'affiliation à la F.F.M.J.C. Les pouvoirs publics gardent des droits propres, notamment celui de faire visiter par leurs délégués les Maisons des Jeunes. Mais, pour l'essentiel, ils s'en remettent aux dirigeants de la Fédération, qui font usage des pouvoirs appartenant normalement à l'union d'associations constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Ainsi la Maison des Jeunes, en dépit de son insertion dans un programme d'équipement du pays en établissements socio-éducatifs, en dépit des subventions extrêmement importantes qui lui sont allouées, reste-t-elle, pour l'essentiel, gouvernée par le statut légal de 1901. Son autonomie est sauvegardée, puisque la discipline à laquelle elle est soumise est une discipline librement consentie, dans le cadre de l'affiliation volontaire à la F.F.M.J.C.

Nota bene : Il s'est récemment produit, à l'intérieur de la F.F.M.J.C., une grave crise, marquée notamment par la démission, en avril 1968, de M. A. Philip, de la présidence de la fédération, en signe de protestation contre le refus de l'assemblée générale de l'association de procéder à une régionalisation effective des tâches de gestion administrative, ainsi que à l'encontre de la participation de représentants des directeurs permanents de Maisons des jeunes au conseil d'administration de la Fédération. Mais cette crise, interne à l'origine, s'est rapidement transformée, notamment à la suite des événements de mai-juin 1968, en un grave conflit opposant d'une part la fédération, de l'autre le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports. Celui-ci, après avoir proposé un plan de réforme de la F.F.M.J.C., devait, devant le refus d'obtempérer manifesté par cette association, prendre, tout au long de l'année 1969, un certain nombre de mesures de rétorsion : retrait progressif de la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement du centre fédéral, retrait de vingt postes d'éducateurs permanents financés par le F.O.N.J.E.P. et affectés à la F.F.M.J.C., envoi aux préfets de circulaires leur enjoignant de refuser tout octroi de subventions

d'équipement demandées par des maisons adhérentes à la Fédération. En même temps qu'il la condamnait à l'asphyxie, le secrétaire d'Etat lui suscitait une rivale en encourageant certains membres à faire scission. De sorte qu'en décembre 1969, la F.F.M.J.C. était contrainte d'accepter les réformes imposées par le secrétariat d'état à la jeunesse et aux sports, et tendant d'une part à régionaliser la gestion administrative des personnels d'animation, d'autre part à évincer du conseil d'administration les représentants des animateurs salariés.

Paragraphe II

L'ASSOCIATION DE CO-GESTION POUR LES DEPLACEMENTS A BUT EDUCATIF DES JEUNES (C.O.G.E.D.E.P.)

L'association C.O.G.E.D.E.P., fondée en 1959 dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901, est toute entière placée sous le signe de la collaboration entre les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire et les pouvoirs publics. Cette collaboration se manifeste dès l'origine de l'association et se poursuit dans ses modalités de gestion. En outre, le fonctionnement de C.O.G.E.D.E.P. est gouverné par des formules originales, dont les modalités permettent un équilibre assez remarquable entre l'autonomie de chaque groupement membre de l'association, et le contrôle de l'administration. Tous ces éléments font de C.O.G.E.D.E.P. une association qui occupe une place à part parmi les autres groupements placés sous le régime de la loi de 1901.

A) *L'origine mixte de C.O.G.E.D.E.P.*

Le préambule des statuts de C.O.G.E.D.E.P. éclaire la raison d'être de la nouvelle association et les motifs qui ont conduit un certain nombre de mouvements de jeunesse et certaines administrations à la créer ensemble. Partant d'une répartition des compétences entre les premiers et les secondes, ce texte explicite le but de l'association comme étant d'offrir aux uns et aux autres « un point de rencontre où ils peuvent se confronter, en vue de réaliser des entreprises efficaces, mais limitées dans leur objet » : faciliter les déplacements éducatifs de jeunes. Les représentants des diverses administrations intéressées se trouvent donc fondateurs de C.O.G.E.D.E.P., aux côtés des dirigeants de plusieurs mouvements de jeunesse.

B) *La cogestion de C.O.G.E.D.E.P.*

En tant que membres fondateurs de l'association, les pouvoirs publics participent au fonctionnement et à l'administration de C.O.

G.E.D.E.P. Chacun des services intéressés délègue deux représentants à l'Assemblée générale ; ceux-ci siègent aux côtés des membres actifs, soit deux personnes par organisation de jeunesse et d'éducation populaire adhérente. Toutefois, l'article 3, alinéa 5 des statuts, prévoit que le nombre des membres de droit, nommés par les ministres ne peut en aucun cas excéder celui des membres actifs.

La même prééminence des représentants des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire se retrouve au sein du conseil d'administration qui, composé de vingt membres titulaires et d'autant de suppléants, doit compter douze membres actifs élus par l'Assemblée générale, et huit membres de droit, désignés par le secrétaire général du Haut Comité de la jeunesse, avec l'approbation de l'Assemblée générale. De même, au sein du bureau, le Président et le Trésorier sont obligatoirement choisis parmi les membres actifs. Toutefois, le Président est assisté, pour les tâches de gestion, par un délégué général proposé à l'approbation du conseil d'administration par le secrétaire général du Haut Comité de la jeunesse.

C) Les règles de fonctionnement de C.O.G.E.D.E.P.

Le but de C.O.G.E.D.E.P., aux termes de l'article 1^{er} de ses statuts, est de « favoriser les déplacements présentant pour les jeunes un intérêt éducatif par la découverte et l'étude des grandes réalités et des grands problèmes économiques, sociaux, culturels, touristiques, en France, dans les autres pays de la Communauté et à l'étranger ». Son rôle n'est donc pas de réaliser des voyages, mais d'en provoquer, de les étudier sous leur aspect éducatif, puis d'en confier la mise en œuvre à l'une des organisations membres de l'association, qui en assume la responsabilité, après signature d'une convention avec C.O.G.E.D.E.P., et qui réserve un certain nombre de places aux autres mouvements de jeunesse, aux services départementaux de la jeunesse et des sports, et aux services publics membres de C.O.G.E.D.E.P. Cette formule permet de sauvegarder l'autonomie d'action de chacun, expressément garantie dans le préambule des statuts, aux termes duquel « aucun membre de l'Association ne saurait être obligé de s'associer à un projet qui n'aurait pas son accord. A tout moment, il pourra refuser de participer à ce projet et lui retirer la caution de son nom ».

Le libéralisme de ces dispositions ingénieuses se vérifie encore à l'analyse du contrôle exercé sur l'association. Assez curieusement, C.O.G.E.D.E.P. ne relève pas directement de l'autorité ministérielle, mais se trouve placé « sous le patronage du Haut Comité de la Jeunesse » (art. 1, alin. 4 des statuts), organisme consultatif du ministre, et lui-même composé en grande partie de représentants des mouvements et institutions de jeunesse. Outre les fonctions de nomination appartenant à son secrétaire général, c'est en sa

présence qu'a lieu la deuxième lecture d'une délibération du conseil d'administration de C.O.G.E.D.E.P., dans le cas où cette décision est contestée par un tiers des membres de l'association. C'est également à lui, en même temps qu'au ministre, que sont adressés le rapport annuel et les comptes de l'exercice écoulé.

Plus classique est le contrôle financier de l'association, assuré par le contrôleur financier près le ministre de la jeunesse et des sports, qui assiste en outre aux séances du conseil d'administration, mais seulement avec voix consultative.

En définitive, C.O.G.E.D.E.P. est une association bien étrange. Elle est constituée sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, mais elle résulte de l'initiative conjointe des pouvoirs publics et des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire. Dans ces conditions, on s'attendrait à voir l'administration prendre une part prépondérante au fonctionnement et à la gestion de C.O.G.E.D.E.P. Or tout se passe comme si elle voulait se dépouiller de ses prérogatives et se situer presque à égalité avec les autres membres, alors qu'elle fournit, par ses subventions, l'essentiel des ressources de l'association. Elle confie même le contrôle sur C.O.G.E.D.E.P. à un organisme doté d'une certaine autonomie par rapport au ministre.

La raison de cette situation se trouve dans la nature de l'activité exercée par C.O.G.E.D.E.P. Les deux premiers paragraphes du préambule des statuts semblent en donner la clef : « L'expression des besoins des jeunes et la recherche des réponses les plus adaptées à ces besoins sont assurées par les associations de jeunesse et d'éducation populaire, en fonction de leur idéologie et de leur pédagogie propres. L'Etat a de son côté la responsabilité d'apporter aux associations de jeunesse et d'éducation populaire, les moyens susceptibles de leur venir en aide et de leur faciliter l'accomplissement de leur mission ». L'Etat se fait en quelque sorte l'auxiliaire des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, dont l'activité va dans le sens de l'intérêt général et qui ont besoin, pour accomplir leur mission, de sauvegarder leur autonomie par rapport à la puissance publique. L'association de la loi de 1901 est le cadre adéquat pour entretenir le climat convenable à cette collaboration inhabituelle.

Paragraphe III

LE FONDS DE COOPERATION DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE (F.O.N.J.E.P.)

Le F.O.N.J.E.P., créé en 1964 par les pouvoirs publics et par un certain nombre de mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, présente de grandes ressemblances avec C.O.G.E.D.E.P. Comme celui-ci, il a été constitué sous la forme d'une association déclarée de la loi du 1^{er} juillet 1901. Les principes dont il s'inspire

sont identiques à ceux de C.O.G.E.D.E.P. (2) ; dans les deux cas, il s'agit de fournir aux organisations de jeunesse des moyens de développer leurs activités ou de soulager leurs finances, et dans les deux cas également cet objectif est recherché à travers une collaboration de toutes les parties : pouvoirs publics et mouvements, qui seront ainsi conduits à co-gérer l'association. Toutefois le F.O.N.J.E.P. présente certaines particularités que nous analyserons brièvement.

Certaines résultent de l'objet même du fonds qui, aux termes de l'article 2 des statuts, est de « faciliter la rétribution, même en cours de formation, d'éducateurs permanents employés pour la gestion et l'animation d'équipements créés ou pris en charge par des organisations de jeunesse ou d'éducation populaire ». Dès lors, seront membres de l'association tous les groupements et administrations intéressés. Les premiers, membres actifs, sont les représentants des organisations privées ayant des éducateurs permanents dont le traitement est ou sera payé sur les crédits du F.O.N.J.E.P. Les secondes, membres de droits, sont les collectivités publiques, les établissements publics, les organismes semi-publics qui s'engagent à alimenter le F.O.N.J.E.P. ; parmi elles, il y aura, bien entendu, le ministre de la jeunesse, mais aussi d'autres administrations, des collectivités locales, des caisses de sécurité sociale et d'allocations familiales.

Le Conseil d'administration comporte des représentants de ces deux catégories de membres, les uns et les autres élus au scrutin secret par les membres de l'Assemblée générale appartenant au même collège. Les membres actifs occupent douze sièges, tandis que les membres de droit n'en ont que onze ; mais les décisions sont prises à la majorité des trois-quart des membres présents ou représentés.

Mais les pouvoirs publics ont également accentué leur contrôle. C'est du ministère de la jeunesse que relève la tutelle principale de l'association ; son contrôleur financier remplit la même fonction auprès de l'association et assiste avec voix consultative aux séances du Conseil d'administration. Par ailleurs, les modifications statutaires doivent être approuvées par le ministre.

Le but du F.O.N.J.E.P. étant de prendre en charge le traitement d'un certain nombre d'animateurs et de leur assurer une sécurité d'emploi grâce à la régularité de leur financement, les préoccupations financières ont un poids plus important que dans le cas de C.O.G.E.D.E.P. Ce qui explique que le grand libéralisme constaté dans cette dernière association ne se retrouve pas au même degré dans le F.O.N.J.E.P., qui s'écarte ainsi davantage de la loi de 1901.

(2) Cf. R. BRICHET : Les principes du FONJEP. — Jeunesse et sport, 1964, pp. 1 et s.

Paragraphe IV

L'OFFICE SOCIAL ET CULTUREL DE RENNES

Comme les associations précédemment étudiées dans cette section, l'Office social et culturel de Rennes, association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, n'a pas été créée en vertu de textes législatifs et réglementaires particuliers. Comme dans les cas précédents également, l'intérêt d'un rapide examen de ses statuts provient de ce que les pouvoirs publics — municipaux dans le cas de l'O.S.C. — participent à l'administration de cette association. Ils ont même une part essentielle dans sa création, et continuent à jouer un rôle primordial dans son fonctionnement.

A) L'origine de l'Office Social et Culturel.

« L'Office Social et Culturel de Rennes est né d'une rencontre entre la Caisse d'Allocations familiales et la Ville de Rennes, à propos de la gestion des Centres sociaux » (3). L'initiative de sa création appartient donc à la municipalité, organisme public, et à la caisse d'allocations familiales, organisme privé, mais fortement teinté de droit public. Outre ces deux parties, le directeur départemental de la Santé, celui de la Population, l'inspecteur chef du service départemental de la jeunesse et des sports, le Directeur départemental du ministère de la construction, les organismes publics et privés constructeurs d'H.L.M. et l'Office des sports de la ville de Rennes ont participé à la fondation de l'Association. A deux exceptions près — les organismes privés d'H.L.M. — et compte tenu du caractère para-public de la Caisse d'Allocations Familiales, tous ces organismes et personnalités ont en commun de travailler pour l'intérêt général de la circonscription rennaise. L'initiative de l'association est donc publique, en très grande majorité. La loi de 1901 n'avait évidemment pas pour objet de servir d'organe de coopération entre services publics.

Depuis 1960, l'Office a connu une évolution. Il s'est notamment ouvert à un certain nombre d'organisations de jeunesse dont les activités avaient, d'une manière ou d'une autre, un caractère social ou culturel. Leur participation aux travaux de l'office est apparue en effet comme un moyen particulièrement fructueux de se rapprocher du but général énoncé à l'article 2 des statuts : « promouvoir, soutenir et favoriser la création et le développement de toutes les œuvres et activités d'ordre social et culturel dans la ville de Rennes ». Elles ont donc été admises, aux côtés des membres fondateurs de l'association, en tant que membres associés. Cette

(3) Témoignage de l'Office social et culturel de Rennes. Correspondance municipale. Août-Sept. 1966, p. 13.

transformation de la conception de l'Office s'est accompagnée d'une novation parallèle au niveau de son organe d'administration.

B) L'administration de l'Office social et culturel.

Le Comité directeur, organe d'administration de l'office, était initialement composé de vingt et une personnes : six représentants de la ville de Rennes, autant de la caisse d'allocations familiales d'Ille et Vilaine, quatre des offices publics et privés d'H.L.M., les quatre chefs de service départementaux précités, et le président de l'office municipal des sports. A la suite de l'introduction dans l'association des organisations de jeunesse, ce comité fut remanié en 1963. Le nombre total est ramené à vingt personnes, les quatre chefs de services départementaux n'assistant plus aux séances du comité directeur qu'à titre consultatif, et étant remplacés par un représentant de chacune des trois commissions permanentes créées à l'intérieur de l'office pour s'occuper respectivement des problèmes sociaux, des problèmes culturels et des problèmes de la jeunesse. Chacune de ces commissions est composée des membres du bureau de l'Office, ainsi que de représentants, désignés par le Comité directeur, des membres associés. Les représentants de ces commissions au comité directeur, choisis parmi les membres associés assurent la liaison avec l'ensemble des associations privées.

L'Office socio-culturel est donc une instance de coopération entre les pouvoirs publics et les organisations privées dont l'activité se déroule sur la commune de Rennes. Il est administré par un organe co-géré, mais ici, contrairement à ce que nous avons constaté à propos de C.O.G.E.D.E.P. et du F.O.N.J.E.P., ce sont les représentants des organismes publics et para-publics qui occupent la très grande majorité des sièges : quinze sur vingt. Les représentants des organisations de jeunesse font un peu figure d'invités au milieu de cet aréopage de personnalités investies de fonctions officielles. Cette cogestion est fort éloignée du paritarisme.

Les membres fondateurs de l'Office conservent la direction de l'organisme qu'ils ont institué. Il n'y a là rien d'étonnant puisque la création de ce nouvel organisme correspondait à la volonté de favoriser et de développer conjointement l'action antérieurement entreprise dans les secteurs social et culturel d'une part par la ville, de l'autre par la caisse d'allocations familiales. L'association d'autres partenaires, soit publics, soit privés, n'a d'autre objet que de rendre plus efficace l'outil ainsi créé, mais ne doit nullement tendre à un dessaisissement des autorités compétentes. Mais si l'office est bien en fait une dépendance de la ville et de la caisse, un instrument de leur action, pourquoi a-t-il emprunté le vêtement de la loi de 1901, qui lui, a été taillé pour s'ajuster à des initiatives privées ?

La réponse est du même ordre que celle qui se pose à l'examen

de C.O.G.E.D.E.P. et du F.O.N.J.E.P. Voilà trois organismes qui, chacun en fonction de l'objectif propre qu'il se propose de réaliser, ne se conçoivent que dans le cadre d'une concertation ou d'une coopération entre les pouvoirs publics nationaux et un certain nombre d'organisations de jeunesse représentatives — C.O.G.E.D.E.P. et F.O.N.J.E.P. — ou entre une municipalité, un organisme para-public, divers organismes de construction publics et privés, enfin des associations privées — O.S.C. Or le droit français actuel ne connaît pas d'institutions juridiques permettant une telle coordination entre organismes non lucratifs, tout en laissant à cette instance une certaine marge d'autonomie. La loi de 1901, cependant, est suffisamment souple pour permettre des utilisations très variées. En l'espèce elle offre un cadre juridique qui, certes, n'avait pas été imaginé pour remplir un tel office, mais qui peut s'adapter à cette nouvelle utilisation, imprévue, mais non à proprement parler dérogatoire à la loi de 1901.

SECTION II

LES ASSOCIATIONS SPORTIVES

La pratique du sport en France s'effectue le plus souvent dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901. Toutefois toutes les associations sportives ne sont pas soumises au même régime juridique, un certain nombre de textes étant intervenus pour ajouter ou pour déroger à la loi de 1901. Deux catégories méritent d'être étudiées du point de vue qui nous occupe : les associations sportives dites civiles, regroupées en comités régionaux et en fédérations nationales, et les associations sportives scolaires et universitaires rattachées à des établissements d'enseignement public.

Paragraphe I

LES ASSOCIATIONS SPORTIVES CIVILES

Les associations sportives civiles se constituent, en règle générale, selon le régime juridique édicté par la loi du 1^{er} juillet 1901, qui offre le cadre le plus approprié à des institutions dont le but n'est pas lucratif et dont l'origine résulte exclusivement de l'initiative des particuliers. Historiquement, en effet, les pouvoirs publics ne sont en rien responsables de la floraison des associations et des clubs qui s'adonnent à la pratique d'activités sportives de toutes sortes, ni de la structuration qui s'est progressivement instaurée entre ces divers groupements, reliés les uns aux autres par la voie

de l'affiliation volontaire. Peu à peu se sont constituées de puissantes fédérations, les unes spécialisées dans la pratique d'un sport déterminé, les autres — dites omnisports — résultant plutôt d'affinités idéologiques, toutes étant d'ailleurs rassemblées dans le comité national des sports, créé en 1908 dans le cadre de la loi de 1901.

Cependant l'indifférence de l'Etat à l'égard des activités des associations et fédérations sportives n'allait pas se prolonger indéfiniment. Pour divers motifs, parmi lesquels figurent la prise de conscience de l'importance du sport pour l'équilibre sanitaire et psychologique de l'homme, mais aussi le prestige que vaut à un Etat les performances sportives accomplies par ses nationaux, les autorités publiques ont été conduites à intervenir pour encourager et stimuler les groupements sportifs. C'est durant la seconde guerre mondiale et au lendemain de la libération du territoire que furent pris les textes qui servent de cadre général à l'intervention de l'administration dans l'organisation et le fonctionnement des associations et fédérations sportives : l'ordonnance du 2 octobre 1943, déjà analysée en tête de ce chapitre, et celle du 28 août 1945, dont les dispositions combinées aboutissent à un équilibre d'avantages et de contraintes.

A) Les privilèges accordés aux fédérations sportives.

Les fédérations sportives bénéficient de deux sortes d'avantages, les uns d'ordre juridique, les autres d'ordre financier. Toutefois, toutes les fédérations ne bénéficient pas des mêmes faveurs de la part des pouvoirs publics ; c'est ainsi que les fédérations unisports se voient dotées de privilèges refusés aux fédérations multisports.

1. — Les privilèges juridiques des fédérations sportives

Ceux-ci résultent principalement de l'ordonnance du 28 août 1945, qui prévoit la possibilité pour l'Etat de déléguer aux fédérations sportives les compétences qui lui appartiennent en matière d'organisation des compétitions sportives. La puissance publique s'était en effet reconnue compétente pour fixer seule les règles applicables à l'ensemble des compétitions se déroulant sur le territoire français. Par l'ordonnance du 28 août 1945, le législateur autorise l'administration à rétrocéder aux fédérations les pouvoirs qui lui avaient été impartis et détermine les conditions de cette délégation : il suffit d'un simple arrêté ministériel pour doter une fédération d'un monopole en la matière. Bien entendu, cette délégation est à tout moment révocable, pourvu que soit respecté le principe du parallélisme des formes.

Aucune disposition de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'habilite les associations à recevoir ainsi délégation d'une compétence appartenant à l'autorité publique. En l'espèce, celle-ci ne fait que rendre

aux fédérations sportives des pouvoirs qui, avant la guerre, ne faisaient pas l'objet d'une réglementation particulière, et qui appartenaient à toutes les associations. Mais au point de vue juridique, les fédérations se voient investies de prérogatives publiques, d'autant plus importantes qu'elles constituent un monopole en leur faveur.

Désormais la détermination des règles applicables à chaque sport, la délivrance des titres de champions nationaux, la formation des équipes appelées à représenter la France dans les compétitions internationales sont de leur compétence exclusive, ce qui leur donne une primauté incontestable non seulement sur les associations locales s'adonnant à la pratique des sports, mais aussi sur les fédérations omnisports, assujetties au respect de règles édictées par des organismes qui, comme elles, sont soumises à la loi de 1901. Par l'intermédiaire de la délégation qui leur est accordée en application de l'ordonnance du 28 août 1945, les fédérations unisports ont vocation à intervenir toutes les fois où, d'une manière ou d'une autre, la pratique d'un sport présente le caractère d'une compétition.

L'ordonnance du 2 novembre 1943 subordonne l'octroi de toute subvention publique à des groupements sportifs ou de jeunesse à l'obtention d'un agrément. Sur ce point également, les fédérations sportives bénéficient d'un avantage juridique, dans la mesure où l'agrément qui leur est accordé vaut pour toutes les associations qu'elles regroupent. L'affiliation à ces fédérations produit donc, sur ce point, des effets analogues à ceux que nous avons observés en étudiant les Maisons des Jeunes et de la Culture : elle ouvre la porte à l'obtention d'avantages financiers.

2. — *Les avantages financiers accordés aux associations sportives.*

Les subventions publiques aux associations et fédérations sportives constituent souvent une part importante de leur budget, soit qu'elles viennent de l'Etat, soit qu'elles soient accordées par les collectivités locales. En outre, les crédits inscrits à la loi de programme d'équipement sportif et socio-éducatif leur profitent au moins indirectement, grâce à la construction de stades, de piscines, de terrains, sans lesquels elles ne pourraient exercer leurs activités correctement. Enfin, l'Etat met à la disposition des fédérations des moniteurs dont il assure, au moins partiellement, le traitement.

Les sommes ainsi versées à certaines fédérations s'élèvent à des montants parfois considérables. Une lettre adressée par le Ministre de la Jeunesse et des Sports au président de la Fédération française d'athlétisme, donne une idée de leur importance. Le ministre reprochait à son correspondant « l'attitude particulièrement agressive envers l'Etat » qu'il avait manifesté à la suite de la promulgation d'un arrêté du 4 avril 1963... dont nous parlerons plus loin, ajoutant qu'un tel comportement convenait assez mal « aux dirigeants d'une fédération qui sous forme de subventions, de salaires

du personnel d'encadrement, de participation aux frais de stages, perçoit des fonds publics une somme voisine de quatre millions de francs » (4). Ce rappel à l'ordre montre que l'octroi de privilèges aux associations et fédérations sportives ne va pas sans certaines contraintes.

B) *Les contraintes pesant sur les associations et fédérations sportives.*

Ces contraintes sont de deux sortes : les unes ont pour effet d'obliger les associations et fédérations sportives à adopter un cadre d'organisation défini par les autorités publiques ; les autres s'analysent en un contrôle sur leur fonctionnement.

1. — *L'organisation des groupements sportifs.*

L'article 2 de l'ordonnance du 28 août 1945 portant délégation de compétence en matière d'organisation des compétitions sportives aux fédérations, prévoit que « les associations, ligues ou comités régionaux, fédérations ou groupements organisant les compétitions... ou y participant ou dont les membres y prennent part, sont tenus de se conformer aux dispositions des arrêtés du ministre de l'Education Nationale fixant certaines règles obligatoires ». Ce texte, qui constitue la contrepartie des délégations de compétence, aboutit ainsi à donner au ministre le pouvoir, défini en termes extrêmement larges, d'intervenir unilatéralement dans l'organisation des organismes qu'il vise. Il contredit ainsi le principe de la liberté du contrat d'association posé en 1901 et ouvre la porte à des atteintes à l'autonomie de l'association.

De nombreux arrêtés ministériels sont intervenus sur la base de ce texte ; notamment les 8 juin 1949, 25 février 1952, 23 avril 1954, 25 juillet 1961, 27 novembre 1962, 4 avril 1963, enfin 19 juin 1967.

La structure générale des groupements sportifs est calquée sur un modèle de type pyramidal que les quatre premiers titres de l'arrêté du 19 juin 1967 reproduisent fidèlement. A la base, les pratiquants d'un sport sont regroupés dans une association sportive locale, dont la constitution est demeurée totalement libre. Cette association peut adhérer à toutes les fédérations de son choix, qu'elles soient spécialisées ou polyvalentes. Au sommet, la fédération nationale regroupe toutes les associations affiliées, soit directement si celles-ci sont peu nombreuses, soit, et c'est le cas habituel, par l'intermédiaire de ligues ou de comités régionaux, et même, s'il y a lieu, de comités départementaux. Sauf au niveau des associations locales, le champ territorial de ces groupements est défini par l'autorité publique. Un arrêté du ministre de l'Education Natio-

(4) Le Monde, 17 et 18 avril 1966.

nale en date du 21 avril 1961 a en effet harmonisé le territoire des ligues ou comités régionaux avec la circonscription académique, soit qu'il y ait correspondance parfaite entre l'un et l'autre, soit qu'une seule académie comporte plusieurs ligues dont les limites extérieures coïncident avec les siennes, soit qu'une seule ligue s'étende à plusieurs académies contigües, dont elle épouse les frontières extérieures. Dans le cadre de ces délimitations territoriales, chaque ligue bénéficie d'un monopole, de même que la fédération au niveau national, et que le comité départemental dans la circonscription du même nom. Sur ce point également, la liberté des membres de l'association se trouve donc amputée.

Au fur et à mesure de la succession des arrêtés ministériels précités, les règles relatives à l'administration des associations situées à ces quatre niveaux se sont multipliées. Ces divers textes avaient tous plus ou moins pour but de rompre la sclérose qui avait gagné les puissantes organisations sportives, véritables « Etats dans l'Etat » aux dires de certains (5), dirigés, selon d'autres, par des hommes dont l'âge moyen fort avancé autorisait à penser que « les fonctions présidentielles étaient essentiellement honorifiques » (6). Le dernier en date de ces textes, en revanche, assouplit quelque peu la rigueur de certaines dispositions introduites par l'arrêté du 4 avril 1963.

Dans le dernier état des textes, les règles dont la reproduction est obligatoire dans les statuts des groupements sportifs se rapportent à un certain nombre de points : composition du collège électoral, conditions d'éligibilité aux postes de direction, renouvellement régulier des mandats, représentation féminine en rapport avec le nombre de femmes titulaires de licences, adjonction de champions sportifs, élection du président par un collège élargi, enfin, possibilité d'un vote de défiance.

Au niveau des associations locales, le collège électoral, et c'est là une innovation fort intéressante, est composé de tous les membres pratiquants âgés de seize ans et plus. Aux échelons supérieurs, le collège électoral est composé sur la base du nombre des membres pratiquants le sport dans le cadre d'une association locale, sur la base d'un barème progressif, destiné à sur-représenter les moins importantes (art. 16).

Pour être éligible au comité de direction d'une association locale, il suffit d'être âgé de dix-huit ans ; toutefois la moitié au moins des sièges doivent être occupés par des personnes ayant atteint la majorité légale. Aux autres échelons, les membres du comité directeur doivent être âgés de 21 ans au moins, avoir la nationalité française et jouir de leurs droits civils et politiques. Les

(5) P. VERMET : L'intervention de l'Etat dans le sport, Thèse Caen 1963, p. 68.

(6) R. THERONDEL : La réforme sportive et le Conseil d'Etat. Jeunesse et Sport, Décembre 1965, p. 12.

titulaires élus au comité de direction des ligues ou comités régionaux et de la fédération ne peuvent exercer plus de deux mandats complets consécutifs, soit huit années. Au niveau fédéral, les licenciées féminines ont droit à autant de sièges qu'elles comptent de multiples de dix pour cent du total des licences délivrées par la fédération, et deux champions sportifs sont appelés à siéger en son sein par le comité, qui les choisit au scrutin secret sur une liste proposée par le ministre de la jeunesse et des sports.

A tous les niveaux, sauf à celui de l'association locale, le président est élu non par le comité directeur, mais, sur proposition de celui-ci, par l'assemblée générale, à la majorité absolue. La durée de son mandat est limitée à huit ans, sauf exceptions. Enfin, au niveau fédéral, le président et le comité directeur peuvent être démis de leurs fonctions par un vote de défiance portant sur le fonctionnement de la fédération ou sur sa politique sportive générale, à l'initiative du tiers au moins des membres de l'assemblée générale disposant de la moitié des suffrages.

Toutes ces dispositions tendent à insuffler un état d'esprit nouveau dans les milieux dirigeants sportifs. Le biais utilisé pour imposer ces réformes est celui des statuts types. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 4 avril 1963, les fédérations sportives qui demandent le bénéfice des dispositions de l'ordonnance du 28 août 1945 sont tenues de se conformer, dans l'élaboration de leurs statuts ou règlements intérieurs, aux dispositions du présent arrêté, qui sont également applicables à leurs ligues ou comités régionaux ainsi qu'à leurs comités départementaux et à tous les organismes fédéraux assimilés, qu'ils soient ou non déclarés sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 ». Auparavant, deux autres arrêtés, en date des 27 novembre 1962 et 27 mars 1963, avaient mis un terme aux délégations de compétence accordées conformément à l'ordonnance du 28 août 1945, et prévu que les fédérations pourraient en solliciter le renouvellement, à condition qu'à leur demande soit jointe une copie de leurs nouveaux statuts et règlements.

Le Conseil d'Etat, appelé à statuer, sur la régularité de l'arrêté du 4 avril 1963, s'est rangé au point de vue du ministre (7). Il note qu'« il résulte de l'ordonnance (du 28 août 1945) ainsi, d'ailleurs que de l'exposé des motifs qui en précise la portée, que le législateur a entendu permettre au ministre d'imposer, même par la voie de dispositions générales, aux organismes mentionnés par ladite ordonnance, des obligations non prévues par la législation en vigueur sur les associations ou dérogeant aux dispositions de ladite législation » et que la Fédération requérante n'est donc pas fondée à invoquer la loi de 1901. De fait, les termes de l'article 2 de

(7) C.E. (section) 4 novembre 1965 : Fédération nationale de sauvetage A.J.D.A. 1965, p. 228.

l'ordonnance sont si vagues qu'ils autorisent le ministre à intervenir comme il l'entend dans l'organisation des groupements sportifs.

2. — *Le contrôle de l'Etat sur les associations et fédérations sportives.*

Le contrôle des associations sportives s'effectue essentiellement par l'intermédiaire des fédérations. Un arrêté du 21 avril 1961 prévoit la nomination d'un représentant du ministre de la jeunesse et des sports auprès de chaque fédération sportive délégataire des compétences d'organisation des compétitions sportives ; ce représentant a droit d'assister aux réunions des différents organismes prévus par les statuts et règlements de la fédération. Un autre arrêté du même jour prévoit qu'en cas de crise interne ou d'impossibilité de fonctionnement de la fédération, ce représentant du ministre peut être remplacé, après avis du Haut Comité des Sports par un délégué du même ministre ; ce délégué reçoit des pouvoirs, fixés en chaque cas par le ministre. Il est difficile d'être plus précis.

A ce contrôle s'ajoute celui qu'exerce normalement l'administration sur les groupements bénéficiaires de subventions de l'Etat. En outre l'agrément prévu par l'ordonnance du 2 novembre 1943 et la délégation de compétence organisée par celle du 28 août 1945 sont toujours révocables.

Ces deux textes ont doté les associations et fédérations sportives de privilèges tout à fait étrangers aux dispositions de la loi de 1901. En contrepartie, ils habilient le ministre chargé des sports à intervenir dans le fonctionnement des fédérations à peu près comme il l'entend, étant donné l'imprécision des termes employés. Le principe d'autonomie de l'association se trouve ainsi en grande partie à la merci des instances ministérielles et gouvernementales. Or, comme le signale M. Meynaud (8) « il est peu contestable que sous la V^e République, les autorités compétentes interviennent de façon bien plus active que par le passé dans le domaine de l'organisation et de la pratique sportives ». Le biais des statuts types conjugué avec les dispositions de l'ordonnance de 1945, permet à l'autorité publique d'intervenir énergiquement. Le principe d'autonomie de l'association, qui se trouvait à la base de la charte de 1901, en sort profondément altéré.

Paragraphe II

LES ASSOCIATIONS SPORTIVES SCOLAIRES

De même que le sport civil, le sport scolaire se pratique dans le cadre d'associations de la loi du 1^{er} juillet 1901. Mais il constitue

(8) Le sport et la politique, Payot, 1966, p. 67.

un élément de l'éducation dispensée aux écoliers et aux étudiants dans les établissements scolaires et universitaires, et d'ailleurs fait l'objet d'une épreuve dans de nombreux examens. Il en résulte une emprise particulièrement accusée des pouvoirs publics, qui se manifeste de deux façons : par l'intégration de l'association sportive dans l'établissement scolaire, et par la dépendance de l'association par rapport à un organisme national : l'Association du sport scolaire et universitaire, elle-même déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901.

A) L'intégration de l'association dans l'établissement scolaire.

L'association sportive est l'un des rouages normaux de l'établissement scolaire. Ce fait est vérifié par l'analyse de l'origine de l'association comme par celle de sa direction.

Aux termes de l'article 3 du décret du 7 mars 1963 relatif à l'organisation des activités sportives scolaires et universitaires, « les chefs de tous les établissements publics d'enseignement, sous réserve des exceptions apportées par décision ministérielle, ont la charge de provoquer la constitution en conformité des statuts types établis par arrêté du ministre de la jeunesse et des sports..., d'une association sportive par établissement ». L'initiative de la création de l'association n'appartient donc pas aux personnes qui pratiqueront le sport ; à peine peut-on dire qu'elle appartient au chef de l'établissement, puisque celui-ci ne fait que se conformer aux devoirs de sa charge en entamant la procédure de constitution de l'association. En définitive, c'est le ministre qui a l'initiative, celle-ci incombant exclusivement aux autorités publiques, et excluant en tout cas la participation des élèves.

Le chef d'établissement n'a pas davantage d'autonomie pour régler l'organisation de l'association. Il n'a qu'à reprendre les statuts types établis par le ministre. Ceux-ci prévoient la composition de l'association, qui comprend les membres du bureau, des membres actifs — élèves de l'établissement — et des membres honoraires — fonctionnaires de l'établissement, parents d'élèves, anciens élèves. Quant à l'organe directeur de l'association, le bureau, le modèle-type des statuts applicables aux associations sportives scolaires (9) prévoit qu'il comprend des membres de droit — le chef de l'établissement, président de l'association, le personnel enseignant d'éducation physique et sportive, le médecin de l'établissement, son économiste, qui remplit les fonctions de trésorier, le secrétaire, le président de l'association des parents d'élèves, et celui de l'association des anciens élèves — et des membres désignés par le chef de l'établissement : deux professeurs s'intéressant aux activités physiques des élèves et deux

(9) Annexe à un arrêté du 23 août 1961, JO 10 octobre p. 9.240.

à cinq élèves proposés par les membres actifs de l'association. Cette composition du bureau fait la plus large part aux autorités administratives et au corps professoral de l'établissement, dont l'association semble constituer une simple annexe, sans jouir d'une véritable autonomie.

B) *La dépendance de l'association par rapport à l'A.S.S.U.*

L'association scolaire est obligatoirement affiliée à l'A.S.S.U., dont elle s'engage à respecter les règlements. Au surplus, cette affiliation est exclusive de toute adhésion à une autre fédération ou union sportive, sauf approbation expresse de l'A.S.S.U. Ainsi l'association n'est-elle pas libre de ses relations extérieures, mais se voit imposer des obligations formulées par une autre association de 1901.

Le décret précité du 7 mars 1963 va jusqu'à limiter la liberté des membres de l'association sportive, voire même celle des élèves de l'établissement. Aux termes de l'article 5, en effet, « les élèves de tout établissement d'enseignement public peuvent pratiquer les sports en dehors de celui-ci. Des arrêtés du ministre de la jeunesse et des sports déterminent toutefois les conditions auxquelles, dans l'intérêt de l'éducation sportive donnée par l'établissement et de la santé des élèves peuvent être subordonnées :

- 1) L'adhésion des membres des associations sportives scolaires à d'autres associations sportives ;
- 2) la participation des élèves à des compétitions dans lesquelles ils représentent des associations autres que l'association scolaire de leur établissement ».

Celle-ci se trouve donc revêtue d'une primauté par rapport à toutes les autres associations sportives, notamment les associations sportives civiles, en ce qui concerne la pratique du sport par les élèves des établissements scolaires publics. Il n'y a pas lieu de s'en étonner outre mesure, puisque le développement sportif des enfants d'âge scolaire participe de la responsabilité éducative de la puissance publique. D'ailleurs, l'institution nationale chargée de coordonner et d'orienter l'activité des associations sportives scolaires et universitaires aurait dû être un établissement public, si l'on en croit un décret du 24 juillet 1961, pris peu de temps avant la dissolution de l'office du sport scolaire et universitaire, association de la loi de 1901 reconnue d'utilité publique par une ordonnance du 12 octobre 1945, et chargée des mêmes fonctions. Ce décret charge le ministre de l'éducation nationale, « à titre provisoire et en attendant la création à ces fins d'un établissement public » des missions antérieurement dévolues à l'O.S.S.U. puis reprises en 1963 par l'A.S.S.U. La solution de l'établissement public a été abandonnée au profit de celle de l'association régie par la

loi du 1^{er} juillet 1901. Ce changement de perspective est surtout formel, l'A.S.S.U. accomplissant les mêmes fonctions.

Etroitement intégrées à l'établissement scolaire auquel elles se rattachent, en dépendance directe d'une association nationale elle-même étroitement subordonnée au ministre, les associations scolaires participent au service public de l'enseignement. Pour elles, le statut de 1901 n'est qu'un vêtement d'emprunt, un leurre qui ne trompe personne. Comme nous avons pu le constater, la participation des membres actifs de l'association à sa gestion est extrêmement faible, et la représentation de l'autorité publique nettement majoritaire au sein du bureau. Il y a bien réunion d'un certain nombre de personnes, mais celles-ci, au lieu de créer comme elles l'entendent le groupement qui leur convient le mieux, sont obligées de s'insérer dans le statut imposé d'en haut, et de s'en remettre au directeur de l'établissement et à son entourage pour la gestion de l'institution. L'exposé des motifs de l'ordonnance précitée du 12 octobre 1945 (10) reste d'actualité en dépit de la substitution de l'A.S.S.U. à l'O.S.S.U. : « Composées uniquement d'élèves, dirigées par des fonctionnaires de l'enseignement, les associations d'établissement doivent recevoir légalement un statut spécial permettant à nos maîtres de faciliter le développement des activités physiques des jeunes gens qui leur sont confiés, en leur évitant les abus susceptibles de nuire à leurs études et à leur santé physique et morale ». Pour cette raison, elles « ne peuvent être intégralement soumises au régime prévu par la loi du 1^{er} juillet 1901 ».

(10) J.O. 13 octobre 1945, p. 6.480.

CHAPITRE V

LES ASSOCIATIONS DE LOISIR

Le domaine des loisirs entre parfaitement dans le cadre normal des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Mais il possède également une valeur économique. Les pouvoirs publics s'y sont donc également intéressés. C'est ce que nous constaterons en examinant en premier lieu le statut des associations de pêche et des associations de chasse, puis celui des associations de tourisme.

Paragraphe I

LES ASSOCIATIONS DE PECHE ET DE CHASSE

L'exercice de la pêche et de la chasse s'effectue le plus souvent dans le cadre d'associations de la loi du 1^{er} juillet 1901, constituées entre les pêcheurs ou les chasseurs d'une même portion de territoire pour rationaliser la pratique de ces sports. En 1925, la cour de cassation reconnaissait la légalité de ces associations (1), dont la validité avait été mise en doute à raison de l'avantage personnel que chacun des adhérents en retirait. En 1934, un décret du 25 août, pris en application de l'article 9 de la loi de finances du 28 février 1934 instituant un crédit spécial pour l'amélioration de la chasse, dispose que peuvent bénéficier des subventions prévues par l'article 9 précité les fédérations départementales de sociétés de chasse déclarées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901.

Le gouvernement de Vichy institue une réglementation nouvelle pour la chasse, par les actes dits lois du 28 juin 1941 et 27 décembre 1941, pour la pêche fluviale, par l'acte dit loi du 12 juillet 1941. Ces textes subsistent à la Libération, et seront incorporés au Livre III du code rural promulgué par un décret du 16 avril 1955. Ils organisent notamment des groupements de pêcheurs

(1) Cass. Crim. 3 janvier 1925 — *ROBBE D.* 1925 - 1 - 85 n NAST.

et de chasseurs : associations de pêche et de pisciculture, fédérations départementales de pêcheurs, et fédérations départementales de chasseurs, sans préciser le régime juridique sous lequel ils se constituent. Un arrêté du 6 janvier 1954 précise que les associations de pêche devront, pour bénéficier de l'agrément prévu par l'article 500 du code rural, être déclarées conformément à la loi de 1901. En revanche, les fédérations départementales semblent appartenir à la catégorie des organismes innommés.

Une loi du 10 juillet 1964 devait enfin instituer des associations communales et intercommunales de chasse agréées, placées sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. Nous nous en tiendrons dans cette étude à l'analyse de ces associations ainsi que des associations de pêche agréées, les unes et les autres étant juridiquement rattachées à la loi de 1901. Leurs statuts présentent d'ailleurs de nombreuses analogies et comportent des traits originaux par rapport aux associations ordinaires. La liberté de l'association est en effet réduite dans leur cas à sa plus simple expression. Elles sont soumises à un agrément administratif qui les habilite à accomplir diverses missions dans l'intérêt de la pêche et de la chasse. Elles bénéficient de ressources légales, et enfin font l'objet de contrôles spéciaux.

A) L'atténuation de la liberté de l'association.

Les associations de pêche et de chasse agréées se différencient profondément des associations ordinaires en ce que le principe de liberté y est fortement amoindri. La liberté individuelle d'association est atteinte par l'obligation faite aux pêcheurs et aux chasseurs du territoire de l'association d'adhérer à celle-ci. L'autonomie de l'association elle-même subit des entorses : ses statuts doivent comporter des clauses imposées par les textes, et elle est astreinte à s'insérer dans une hiérarchie d'institutions et à se soumettre aux directives des échelons supérieurs.

1 Les atteintes à la liberté individuelle d'association.

Elles résultent de l'obligation faite aux chasseurs et pêcheurs exerçant leur sport dans certaines conditions, d'adhérer à une association de pêche ou de chasse agréée. L'article premier d'un décret du 11 avril 1958 portant règlement d'administration publique des articles 402 et 500 du code rural contraint ainsi les personnes autres que les adjudicataires et permissionnaires de pêche aux engins et aux filets sur le domaine public, à adhérer à des associations agréées constituées sur le plan local, dès lors qu'elles entendent se livrer à la pêche dans les eaux visées à l'article 401 du code rural, soit les fleuves et rivières navigables ou flottables, les canaux, lacs ou cours d'eau quelconques.

De même, l'article 4, alinéa 4 de la loi du 10 juillet 1964 sur les associations communales et intercommunales de chasse dispose que « la qualité de membre d'une association communale de chasse confère le droit de chasser sur l'ensemble du territoire de chasse de l'association, conformément à son règlement ». Par a contrario, le droit de chasse ne peut être exercé, dans les communes où existe une association agréée, que par les personnes qui ont donné leur adhésion. Celle-ci, étant la condition nécessaire à la pratique d'un sport ouvert à tout un chacun, sans discrimination possible, doit être libre. Aussi l'article 3 de la loi du 10 juillet 1964 indique-t-il que les statuts de l'association doivent prévoir l'admission des titulaires du permis de chasse ayant une résidence sur le territoire de la commune, ainsi que celle d'un nombre minimum de chasseurs — au moins dix pour cent du total des adhérents, précise le R.A.P. du 6 octobre 1966 — ne satisfaisant pas aux conditions précédentes. En outre, l'article du R.A.P. précité ajoute que « les titulaires du permis de chasse qui n'auraient pu obtenir leur admission dans l'une des associations de chasse agréées de leur choix, adressent une demande à la fédération départementale des chasseurs qui leur indique leur possibilité d'inscription dans une autre association de chasse agréée ». Cette même idée de garantir aux titulaires du permis de chasse l'exercice effectif de leur sport explique l'insertion obligatoire dans les statuts de l'association d'une procédure disciplinaire et de sanctions applicables à leurs membres.

De la même façon, les statuts des associations de pêche et de pisciculture agréées doivent comporter une clause par laquelle l'association s'engage à « accepter, à moins de motif reconnu légitime par la fédération départementale des associations de pêche et de pisciculture, l'adhésion de tout impétrant, cette obligation ne faisant pas obstacle à ce que les statuts limitent, en accord avec la fédération, le nombre des membres de l'association, compte tenu de l'importance de ses droits de pêche ». (Arrêté du 6 janvier 1954, article 4). Ainsi l'obligation d'appartenir à une association agréée pour pêcher ou pour chasser s'accompagne-t-elle en contre-partie, d'un certain droit à l'admission et de certaines garanties contre une exclusion injustifiée.

2 *Les atteintes à l'autonomie de l'association.*

Pour être agréée, l'association de chasse ou de pêche doit se plier à un certain nombre de normes qui réduisent sensiblement l'autonomie appartenant normalement à toute association constituée en conformité avec la loi de 1901. Deux impératifs particulièrement importants s'imposent à elle. Elle

doit inclure dans ses statuts certaines clauses, et s'insérer dans une hiérarchie d'institutions.

L'article 4 de l'arrêté du 6 janvier 1954 sur l'agrément des associations de pêche et de pisciculture impose six clauses obligatoires se rapportant à l'affiliation à la fédération départementale, à l'admission des candidats, à la perception d'une taxe, à la régularité des opérations comptables, etc... De leur côté, les statuts de l'association communale de chasse doivent, aux termes de l'article 34 du R.A.P. du 6 octobre 1966, comporter une série de clauses, parmi lesquelles figurent l'énoncé de ses objets conformes à ceux prévus à l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1964 « à l'exclusion de tout autre », l'indication de son affiliation à la fédération départementale des chasseurs, la liste des catégories de personnes qui seront admises à adhérer à l'association, liste dont le R.A.P. donne un canevas assez précis, l'énumération des ressources conformément à celle donnée au texte, la dévolution du solde de l'actif social, en cas de cessation d'activité ou de retrait d'agrément, à la fédération départementale ou à une autre association communale agréée, etc...

L'article 35 prévoit également de nombreuses dispositions qui doivent figurer au règlement intérieur, portant notamment sur les droits et obligations des sociétaires, les sanctions statutaires, et diverses règles relatives à l'exercice du droit de chasse. Toutes ces clauses limitent d'autant l'autonomie des associations.

L'affiliation obligatoire à la fédération départementale dont l'action est elle-même coordonnée avec celle des fédérations voisines dans le cadre de régions cynégétiques, le tout convergeant vers le conseil supérieur, organisme administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, accroît encore la dépendance de l'association, par rapport aux règlements administratifs et aux organismes situés à un échelon supérieur au sien. L'article 6 du R.A.P. du 11 avril 1958 sur l'application des articles 402 et 500 du code rural prévoit que « les décisions de la fédération départementale (de pêcheurs) en ce qui concerne les améliorations piscicoles, sont obligatoires pour les associations et leurs membres. Elles peuvent toutefois être déférées au ministre de l'agriculture qui statue après avis du Conseil d'administration du conseil supérieur de la pêche ». Et l'alinéa 5 de l'article 402 du code rural dispose que « le ministre chargé de l'agriculture pourra par arrêté pris après avis du conseil supérieur de la pêche, prendre toutes mesures en vue d'assurer le regroupement des associations agréées actuellement existantes, ou d'en limiter le nombre ». Ces dispositions spéciales ne préjugent d'ailleurs en rien des pouvoirs que peut exercer normalement une institution collective sur ses membres.

Ainsi insérée dans une structure pyramidale, limitée dans son objet par des règles impératives, cantonnée dans une circonscription déterminée, obligée de conformer ses statuts et son règlement intérieur aux normes légales, l'association communale ou intercommunale de chasse perd la plus grande partie de l'autonomie appartenant normalement à une association. Pour être moins rigoureuse et moins détaillée, la réglementation applicable aux associations de pêche et de pisciculture agréées ne s'écarte pas moins du modèle de 1901. Les différences existantes s'expliquent par l'ampleur des besoins auxquels doivent satisfaire les associations de chasse, la situation de cette activité étant plus inquiétante que celle de la pêche.

B) *Les missions des associations agréées de pêche et de chasse.*

L'article 2 du R.A.P. du 11 avril 1958 dit des associations de pêche et de pisciculture agréées qu'elles « sont habilitées à organiser la surveillance de la pêche et son exploitation, à exécuter, sous réserve des autorisations nécessaires, les travaux de mise en valeur piscicole et à assurer la protection du gibier ». L'emploi du terme « habilitier » semble bien exprimer l'idée que l'autorité réglementaire concède ainsi aux associations agréées des pouvoirs dont la responsabilité appartient de droit à l'Etat. Nous sommes en présence d'une sorte de délégation de pouvoirs à une association constituée sous le régime de la loi de 1901. Et si la puissance publique se reconnaît implicitement compétente pour veiller à ce que la pêche puisse s'effectuer dans de bonnes conditions, c'est qu'elle admet que l'intérêt de la pêche participe de l'intérêt général qu'il lui appartient de faire respecter et de promouvoir. Ce terme est d'ailleurs utilisé dans l'arrêté du 6 janvier 1954 déterminant les conditions de l'agrément : celui-ci ne pourra être accordé qu'à des associations justifiant de droits de pêche « suffisamment importants pour que chaque association en cause présente un intérêt général certain ».

L'association de pêche et de pisciculture est donc associée à la police de la pêche relevant principalement de la fédération départementale. Elle participe à la répression du braconnage et rien ne s'oppose à ce que la fédération mette à sa disposition des gardes assermentés pour l'aider dans cette tâche. En outre, elle a l'initiative de toutes mesures susceptibles d'enrichir le patrimoine piscicole de sa circonscription. Par ailleurs, elle est chargée de percevoir sur ses membres, avant de la verser intégralement à la fédération départementale, la taxe piscicole annuelle destinée à la surveillance et à la mise en valeur du domaine piscicole national (article 4 - alinéa 2 de l'arrêté du 6 janvier 1954).

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1964, « les associations communales ou intercommunales de chasse agréées ont pour but de favoriser sur leur territoire le développement du gibier et la destruction des animaux nuisibles, la répression du braconnage, l'éducation cynégétique de leurs membres dans le respect des propriétés et des récoltes et, en général, d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse pour permettre aux chasseurs un meilleur exercice de ce sport ». Ce texte ne comporte pas d'expression aussi vigoureuse que celles rencontrées dans certaines dispositions concernant la pêche. L'idée de favoriser le développement du gibier, la répression du braconnage ou l'éducation cynégétique des chasseurs est très éloignée de la délégation implicite de compétences qui est apparue en faveur des associations de pêche.

Cependant il n'est pas cohérent de dénier à la chasse le caractère d'intérêt général expressément reconnu à la pêche. Surtout les conditions de constitution des associations communales et intercommunales manifestent clairement l'intérêt public qui s'attache à la nouvelle organisation de la chasse. La création de ces associations est en effet obligatoire dans les communes des départements inscrits sur une liste arrêtée par le ministre de l'agriculture sur proposition des préfets après avis conforme des conseils généraux et consultation des chambres d'agriculture et des fédérations départementales de chasseurs. Dans les autres départements, de semblables associations pourront être créées dans les communes où soixante pour cent des propriétaires représentant soixante pour cent du territoire l'auront demandé. Dans les deux hypothèses, une enquête est ouverte pour déterminer les terrains qui seront soumis à l'action de l'association, et ne peuvent soustraire leurs terrains à l'inclusion dans le territoire de chasse de l'association que les propriétaires qui y auront fait valablement opposition. Or cette opposition n'est recevable que si elle porte sur des terrains d'un seul tenant, et d'une superficie minima, variable selon la nature du sol. Ainsi les propriétaires qui ne satisfont pas aux conditions nécessaires pour faire opposition sont-ils obligés de céder leur droit de chasse à l'association communale. Or quel autre motif que l'intérêt général pourrait provoquer l'abandon obligatoire d'un droit dont le substrat juridique est la propriété privée.

Les fonctions assumées par les associations communales s'apparentent à celles qui ont été confiées aux associations de pêche agréées. Les textes comportent cependant davantage de précisions. Ainsi, en ce qui concerne la répression du braconnage, tâche qui relève de la police de la chasse, l'article 42 du R.A.P. du 6 octobre 1966 dispose que l'association « est tenue de faire assurer la garde de son territoire par les gardes de la fédération départementale des chasseurs dans les conditions prévues par le statut de celles-ci. Elle peut en outre faire assermenter un

ou plusieurs gardes particuliers ». De même, en ce qui concerne la protection du gibier, l'article 7 de la loi du 10 juillet 1964 oblige les associations communales à constituer une ou plusieurs réserves de chasse, dont la superficie minimale doit être du dixième de la superficie totale du territoire de l'association. De même, l'article 35 du R.A.P. précité lui ordonne de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre du plan de chasse du grand gibier, s'il est institué dans le département et, pour cela, de répartir entre ses membres le nombre de têtes de grand gibier, dont la chasse est annuellement autorisée.

Ainsi, parce que leur création correspond à un intérêt général les associations agréées de pêche et de chasse ont compétence pour participer à la police de la pêche et de la chasse, pour mettre en valeur leur patrimoine piscicole ou cynégétique, voire pour percevoir des taxes ou pour imposer des règles à leurs membres. Cette dernière compétence n'aurait rien d'extraordinaire par rapport à celles qui appartiennent à toute institution sur ses membres, si elle n'était jumelée avec le système de l'adhésion obligatoire pour pouvoir chasser sur le territoire de la commune. La convergence des deux règles aboutit à faire du règlement intérieur une règle applicable à tous les chasseurs de la commune.

C) *Les ressources des associations agréées de pêche et de chasse.*

Aucune disposition particulière ne procure de ressources spéciales aux associations de pêche et de pisciculture agréées. Si elles sont habilitées à recueillir le produit de la taxe piscicole, elles doivent en reverser le montant intégral à la fédération départementale de pêcheurs. Leurs ressources sont donc constituées essentiellement par le produit des cotisations de leurs membres ainsi qu'éventuellement, par les dommages-intérêts qui leur seraient alloués. Elles sont impérativement affectées, aux termes de l'article 2 du R.A.P. du 4 avril 1958, à la sauvegarde et à la mise en valeur du domaine piscicole dont les associations ont la charge.

En revanche, l'article 8 — alinéa 4 — de la loi du 10 juillet 1964 prévoit qu'une loi fixera les moyens de financement des associations communales, précisant que des avantages spéciaux seront réservés aux associations intercommunales. Ce texte n'est toujours pas intervenu.

D) *Le contrôle sur les associations agréées de pêche et de chasse.*

L'octroi de l'agrément est subordonné à un certain nombre de conditions dont l'administration compétente vérifie qu'elles sont effectivement remplies. Par la suite, celle-ci continue à veiller

à ce que l'association se conforme aux dispositions qui s'imposent à elle. Le préfet, autorité compétente pour accorder l'agrément, peut sanctionner les infractions en le retirant.

Des contrôles particuliers complètent ce contrôle général. Dans le cas des associations de pêche, leur comptabilité est ainsi soumise au contrôle permanent de l'administration des Eaux et Forêts. Quant aux associations communales et inter-communales de chasse agréées, le préfet peut, en cas de violation de la loi du 10 juillet 1964 et des textes pris pour son application, décider des mesures provisoires, telles que suspension de l'exercice de la chasse sur tout ou partie du territoire, dissolution et remplacement du conseil d'administration par un comité de gestion, nommé pour un délai maximum d'un an pendant lequel de nouvelles élections devront avoir lieu.

Les associations de pêche et de chasse agréées comportent donc de nombreux compléments ou modifications aux dispositions de la loi de 1901. Parmi les compléments figure cet agrément qui s'ajoute à la formalité de la déclaration, et qui lui-même est subordonné à diverses dérogations par rapport à la loi du 1^{er} juillet 1901. La collectivité des pêcheurs ou des chasseurs est regroupée obligatoirement au sein d'associations dont les fonctions, exercées dans l'intérêt général de cette collectivité, s'apparentent à des missions de service public. C'est la loi qui rattache ces associations au régime créé en 1901. Leur validité juridique n'est donc pas en cause. En revanche, on est en droit de s'interroger sur le bien-fondé de cette référence à une forme de regroupement dont l'équilibre repose tout entier sur le principe de liberté, sur l'autonomie de la volonté, pour instituer des organismes fondés sur l'adhésion et l'admission obligatoires, et au surplus chargés de missions dont la responsabilité incombe en dernier ressort, aux pouvoirs publics.

Paragraphe II

LES ASSOCIATIONS DU SECTEUR TOURISTIQUE

Dès avant 1901, des associations sans but lucratif avaient pour objet la promotion et le développement du tourisme parmi leurs membres. Le Touring-Club de France, par exemple, fut créé au cours de la dernière décennie du xx^e siècle. Par la suite, de nombreux autres groupements, dus à de multiples initiatives privées, se constituèrent dans le même but, et se placèrent naturellement sous le régime instauré par la loi du 1^{er} juillet 1901.

On distingue habituellement deux catégories d'associations de tourisme selon qu'elles ont « pour principal objet soit de favoriser la conservation et la mise en valeur du patrimoine touristique français, d'une région ou d'une localité française, soit de développer

parmi ses membres le goût et la pratique des voyages ou excursions individuels ou collectifs (2) ». Dans la première hypothèse, on dit de ces groupements qu'ils font du tourisme « réceptif ». Dans la seconde, on parle de tourisme « actif ». Ce sont les associations de tourisme à proprement parler.

Les unes et les autres, bien que créées en toute indépendance et en dehors de toute intervention de l'Etat, se sont vu imposer des règles particulières qui, d'une façon ou d'une autre, portent atteinte au statut légal de 1901 sous le régime duquel elles fonctionnent. En outre, les syndicats d'initiative des stations classées risquent, depuis une loi du 10 juillet 1964, d'être évincés de leurs fonctions par des organismes publics, les offices de tourisme.

I. — *Les associations de tourisme « actif »*

L'ensemble des associations de tourisme « actif » est actuellement soumis à une réglementation, dont l'un des buts principaux outre le souci d'éviter aux usagers les déboires résultant d'une mauvaise organisation du groupement, est de sauvegarder une concurrence équitable par rapport aux agences de voyages, organismes à but lucratif (3). En outre, au niveau national, existe une association de la loi de 1901, l'Union nationale des associations de tourisme, chargée de coordonner et de promouvoir les activités des diverses associations et fédérations de tourisme.

A) *La réglementation des associations de tourisme « actif ».*

La première législation applicable à ces associations date de la période du gouvernement de Vichy. Une loi du 12 novembre 1942, modifiée en 1943 et en 1944, avait institué un agrément obligatoire, présumé acquis faute d'opposition dans les six mois suivant le dépôt des statuts, de la liste des membres de l'association et de son programme. Le ministre des Travaux Publics devait approuver la désignation des membres de l'organe directeur de l'association, et pouvait exiger leur remplacement. L'association était obligée de s'insérer dans une structure pyramidale, couronnée par l'Union Nationale des associations de tourisme ; les institutions intermédiaires, les fédérations, étaient elles aussi, soumises à un agrément et à un contrôle. Enfin, le retrait de l'agrément entraînait la dissolution de l'association. Cette législation autoritaire ne fut guère appliquée, et tomba en désuétude après la libération. Il fallut attendre 1956 pour qu'un décret du 21 décembre se préoccupe à nouveau de ces associations. Ce texte fut lui-même remplacé par un décret du 8 avril

(2) RAVANEL — *Encycl. DALLOZ* — Droit administratif. Art. Tourisme.

(3) Cf. P. COVRAT : *Les agences de voyages en droit français*. Thèse Poitiers 1965, pp. 50 et s.

1959, portant à la fois sur les agences et bureaux de voyages, et sur les associations de tourisme. Les premiers ne peuvent exercer leur activité qu'après avoir obtenu une licence ; les secondes sont soumises à un agrément dont les conditions sont fixées par un décret du 27 février 1965, modifié, à la suite des mésaventures survenues durant l'été 1966 aux membres d'une association, par un décret du 13 octobre 1966, lui-même complété par deux arrêtés du même jour.

Doivent faire l'objet d'un agrément, aux termes de l'article 7 du décret du 8 avril 1959, tous les groupements et associations à but non lucratif, se livrant à des opérations de réservation de places dans des transports en commun ou dans des hôtels et restaurants, organisant des voyages individuels ou collectifs, ou encore des visites de villes, de sites ou de monuments. En sont toutefois dispensés les fondations reconnues d'utilité publique, les associations ne fournissant les prestations précédentes qu'à leurs adhérents et seulement à l'occasion de leurs sorties annuelles ou de leur assemblée générale, les camps et colonies de vacances soumis à l'autorisation préfectorale, les maisons familiales de vacances agréées par le ministre de la santé publique et de la population, ainsi que tous les organismes figurant sur une liste établie par le ministre chargé du tourisme, après avis du comité consultatif des associations et groupements de tourisme.

Pour être agréée, l'association doit justifier d'un fonctionnement conforme à ses obligations statutaires, et fournir des garanties suffisantes d'honorabilité et d'organisation, couvrant notamment sa responsabilité financière. Pour cela, le décret du 13 octobre 1966 dispose que la responsabilité civile doit être couverte par un contrat d'assurance approuvé par le commissaire au tourisme, et la responsabilité financière, soit par l'existence d'un fonds de réserve suffisant, soit par la garantie d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'un organisme de sécurité sociale, soit enfin par l'appartenance à une union à but non lucratif ayant un fonds de solidarité suffisant.

Une fois agréée, l'association ne peut organiser que des voyages collectifs, et exclusivement réservés à ses membres justifiant de leur adhésion par une carte à jour de leur cotisation. Afin que ce principe soit respecté, un arrêté du 13 octobre 1966 régit la publicité des associations de tourisme. En outre, l'association doit être en mesure de justifier de l'affectation à l'objet non lucratif prévu par ses statuts, de la totalité des recettes provenant de l'organisation des voyages et des séjours. Elle doit également tenir à la disposition du ministre les documents se rapportant à l'organisation des voyages et des séjours ainsi que diverses pièces retraçant le fonctionnement de l'association. Enfin, l'agrément peut faire l'objet d'un retrait ou d'une

suspension, après audition des intéressés et avis du comité consultatif des associations et groupements de tourisme, en cas d'infraction à divers textes, notamment douaniers, ou d'inexécution des engagements pris envers les adhérents ou les contractants.

Les associations peuvent enfin bénéficier d'avantages financiers et fiscaux, notamment de subventions destinées à alléger la charge annuelle d'amortissement des emprunts qu'elles ont contractés pour des travaux d'équipement, et d'une franchise fiscale pour des activités analogues à celles qu'exercent les hôteliers et agents de voyages. Ces avantages sont tentants pour des organismes à but lucratif, qui peuvent essayer de se dissimuler en associations de la loi de 1901 pour en bénéficier. L'exigence d'un agrément devrait permettre de distinguer le bon grain de l'ivraie (4).

C'est donc à un complément par rapport à la loi de 1901 que procèdent les décrets de 1959, 1965 et 1966. Il n'y a pas de dérogation au statut légal de l'association, mais établissement de garanties particulières aux groupements s'adonnant à des activités de tourisme. On y trouve même des dispositions qui ne font que confirmer la loi de 1901 : ainsi en va-t-il de l'exigence de pouvoir justifier de l'affectation à l'objet non lucratif des recettes provenant de l'organisation des voyages. C'est un aveu de l'insuffisance du contrôle normal sur les associations de 1901. Les dispositions autoritaires de la loi de 1942 ont disparu. Toutefois, l'exigence d'un agrément interdit aux associations qui ne l'ont pas obtenu d'exercer certaines activités, ce qui limite le champ d'application du principe de liberté de l'association.

B) *L'Union nationale des associations de tourisme (U.N.A.T.)*

L'U.N.A.T. s'écarte bien davantage du statut légal de 1901 ; en effet elle est beaucoup plus proche des pouvoirs publics, avec lesquels elle collabore régulièrement. C'est notamment par son intermédiaire que s'exerce l'action de l'Etat en matière de tourisme (5). Bien que fondée en 1920 à l'initiative de quelques grands clubs : l'Automobile-Club de France, le Club Alpin Français, et le Touring-Club de France, l'U.N.A.T. reconnue d'utilité publique en 1929, est aujourd'hui étroitement tenue en main par les pouvoirs publics, qui lui ont confié en retour diverses tâches officielles.

Les organes de direction de l'Union dépendent en effet largement

(4) Cf. L.M. JOCARD : *Le Tourisme et l'action de l'Etat* — Berger-Levrault — 1965, pp. 57 et s.

(5) Cf. P. STILLMUNKES : *Le Tourisme* — Annales de l'Université de Lyon — 3^e série : *Etudes du droit public et d'économie politique* 1962, pp. 155 à 174.

du bon vouloir du ministre, qui en nomme le directeur ainsi que cinq des neuf membres du Comité de direction, les quatre autres étant désignés par le conseil d'administration. Ce dernier comporte lui-même, aux côtés des présidents des associations de tourisme d'intérêt national, dix membres désignés par le ministre.

Parmi les nombreuses tâches qui incombent à l'U.N.A.T. et qui se rapportent à la coordination et au développement des activités des diverses associations de tourisme, il en est une qui mérite d'être notée : un arrêté du ministre des Travaux Publics en date du 4 avril 1924 l'a chargée de faire passer les examens du permis de conduire, à la place du service des mines (6). Prorogé par périodes triennales, ce système existe encore de nos jours. Un contrat règle les modalités d'exécution de cette mission, notamment les compensations financières versées à l'U.N.A.T. en contrepartie des services qu'elle rend à l'Etat. C'est là, historiquement, le premier exemple dont nous ayons connaissance de cette sorte de concession d'un service public à une association de la loi de 1901.

L'U.N.A.T. assure également des fonctions utiles à tous les automobilistes : elle a organisé un service de renseignements météorologiques permettant de prévoir les itinéraires dangereux. Ainsi sommes-nous en présence d'une association assumant des missions de service public, ce qui explique l'emprise de l'administration sur ses organes directeurs.

II. — *Les associations de tourisme « réceptif » ; les syndicats d'initiative.*

Associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, les syndicats d'initiative ont pour objet de promouvoir le développement local du tourisme par la mise en valeur des richesses artistiques ou naturelles de la commune ou du groupe de communes dans lequel ils agissent, afin d'attirer des visiteurs. Pour cela, ils peuvent organiser des excursions, des visites, des fêtes, et de ce fait, sont soumis aux dispositions du décret du 8 avril 1959. Toutefois, leur affiliation à la Fédération Nationale des syndicats d'initiative leur épargne de solliciter l'agrément.

A l'instigation des pouvoirs publics, a été créée en 1920 une union des syndicats d'initiative. Celle-ci interdit à ses membres un chevauchement de leurs activités. Ainsi, chaque syndicat jouit-il d'un monopole dans l'aire géographique de son ressort. En fait, le rôle de chacun d'entre eux est un rôle officiel ; au niveau de la localité, voire du département, le syndicat d'initiative est l'organisme responsable du développement du tourisme. Aussi compte-t-il

(6) Cf. M. JOUANIQUE — *Revue administrative* — 1956 p. 534.

parmi ses membres les édiles locaux et les représentants des syndicats hôteliers et commerçants. Il ne vit que grâce aux ressources que ceux-ci veulent bien mettre à sa disposition : subventions des collectivités locales et des instances économiques et commerciales.

La précarité de ces ressources, frappées du caractère aléatoire de toute subvention à des organismes privés, et donc à des associations de la loi de 1901, a conduit le législateur à prévoir, dans les stations classées la possibilité de créer des établissements publics industriels et commerciaux : les offices du tourisme. Créés par la loi du 10 juillet 1964, ces offices tireront de leur statut une sécurité juridique grâce à laquelle ils pourront, mieux que les syndicats d'initiative, développer le tourisme local, grâce à des ressources régulières et à un personnel mieux formé. Ainsi les syndicats d'initiative ont-ils vocation à céder la place dans les stations classées, à des organismes publics dont les fonctions ne sont guère différentes. Rien ne saurait mieux montrer la mission d'intérêt général qu'ils remplissent, bien que leur statut juridique soit celui, bien modeste, de l'association de 1901.

CHAPITRE VI

LES ASSOCIATIONS AGISSANT DANS LE DOMAINE DE L'ÉCONOMIE

Les termes d'association et d'économie, ont au premier abord une résonnance antithétique. Il est de fait que la notion de désintéressement est communément liée à la forme associationnelle. Mais c'est oublier que la loi de 1901 donne un critère précis de l'association : l'absence du partage des bénéfices entre les adhérents, et que la jurisprudence judiciaire a interprété largement cette définition. Aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que des entreprises aient choisi la forme de l'association pour résoudre des problèmes d'intérêt commun, et les pouvoirs publics eux-mêmes les y ont parfois incitées. En outre, des organismes dont l'objectif est d'aider au développement économique d'une région ou d'un secteur d'activité ne comportent pas d'avantages immédiats pour leurs membres, et c'est à bon droit qu'ils empruntent la forme associationnelle. Nous examinerons successivement dans ce chapitre, les groupements professionnels d'entreprises réalisés dans le cadre de l'association, les comités d'expansion économique régionale, les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles, l'Association pour les mutations professionnelles en agriculture, l'Association pour la formation professionnelle des adultes, enfin l'Association technique de l'importation charbonnière.

Paragraphe I

L'ASSOCIATION DE 1901 ET LE GROUPEMENT PROFESSIONNEL D'ENTREPRISES

L'association de la loi de 1901 peut-elle servir à des entrepreneurs pour réaliser des économies, grâce à la mise en commun d'activités dont l'exploitation séparée serait plus coûteuse ? Cette question rejoint celle de la définition de l'association par rapport

à la société. La jurisprudence a tranché le problème en limitant le champ d'action de la société à tout groupement qui réaliserait un accroissement positif du patrimoine des associés. En cas de simples économies à obtenir, le groupement se forme dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 (1). Il n'est donc pas étonnant que des entreprises commerciales à but essentiellement lucratif, aient tiré parti de cette jurisprudence pour constituer entre elles des associations de 1901. Les pouvoirs publics sont même intervenus en 1955 pour encourager ces associations, réglementées sous le nom de groupements professionnels agréés.

A) *L'association de 1901 : une modalité de groupement d'entreprises.*

C'est surtout depuis la fin de la deuxième guerre mondiale que s'est développé le recours à l'association de 1901 comme modalité de groupement d'entreprises. L'exigence d'une réforme volontaire des structures industrielles s'est en effet imposée à nombre de chefs d'entreprises, qui ont cherché à grouper leurs efforts pour améliorer leur position concurrentielle. Parfois ces recherches ont abouti à des solutions chirurgicales entraînant la perte de leur indépendance pour certains des partenaires, par exemple à des absorptions ou à des fusions. Parfois aussi, furent préférées des formules plus souples ; c'est alors que l'association de 1901 a un rôle à jouer.

L'industrie du bâtiment fournit un bon exemple de ce recours à la loi de 1901. Face à la demande très importante de logements consécutive à la guerre de 1939, elle était dans un état d'émiettement qui l'empêchait de réaliser les programmes nécessaires. La multiplicité des corps de métiers était notamment une source de lenteurs et d'alourdissement des coûts. Un effort de regroupement était indispensable. L'administration allait en normaliser les modalités par une circulaire du 7 août 1947 précisant les conditions dans lesquelles un groupement d'entreprises pourrait être admis à passer un marché avec les pouvoirs publics. Parmi les diverses modalités envisagées, figure aux côtés de l'association en participation, de la société et du groupement de fait, l'association de 1901.

Cependant, en vertu du principe de coïncidence entre la forme et l'objet d'un groupement, l'association ainsi formée ne saurait légalement passer en son nom propre un marché avec un maître d'œuvre privé ou public. Une telle opération aboutirait en effet à faire rentrer dans le patrimoine de l'association la rémunération des travaux effectués par les différents sociétaires, puis à la partager entre eux, ce qui serait directement contraire à la

(1) Cass. Ch. réun. 11 mars 1914 — D. 1914 - 1 - 257. cf. supra. Titre prélim. Chap. II; Sect. II Par. II.

loi du 1^{er} juillet 1901. Aussi a-t-on recours à un subterfuge juridique : chaque entreprise intéressée par le marché constitue le président de l'association comme mandataire commun ; celui-ci signera le marché au nom des entreprises adhérentes, et effectuera les études, démarches et formalités communes.

Cette combinaison de l'association de 1901 et du mandat procure une grande souplesse au groupement. Ne sont parties à chaque contrat que les entreprises qui le veulent bien ; les autres ne supportent aucun engagement. Le mandat implique en effet la désignation des différents mandats dans l'acte juridique pour lequel il intervient. Ceux-ci seuls sont parties au contrat.

Tout le monde trouve avantage à l'opération. Le maître d'œuvre n'a affaire qu'à une seule personne, qui se charge de la coordination des travaux. Les entreprises adhérentes sont délivrées des tâches de prospection du marché, et bénéficient des services de l'association sans pour autant compromettre leur indépendance. C'est un moyen pour les entreprises d'importance limitée de lutter plus efficacement contre la concurrence des grosses sociétés (2).

Comme l'écrivent MM. Franceschini et Pélissier (3), ces associations, bien que constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, « dissimulent en réalité de véritables ententes industrielles ou économiques, dont l'objet est finalement la recherche d'un profit, même s'il n'est pas direct ». Il semble bien que ce soit là la conséquence logique de l'interprétation donnée par l'arrêt des Chambres réunies de la Cour de Cassation de 1914, à l'expression « partage des bénéfices » contenue dans l'article 1^{er} de la loi de 1901. Or la véritable signification de l'opposition existant entre l'association et la société est bien différente. Monsieur le professeur Kayser l'a jadis fort bien explicitée : « Tout se passe, écrivait-il en 1928 (4), comme si la société ne prenait une existence distincte des associés que pour mieux les servir ; comme si, au contraire, l'association ne sortait d'eux que pour les dépasser ; comme si les fins de la société, être juridique créé dans le milieu social pour multiplier les points d'appui et les centres d'action de la personnalité humaine, ne sortaient d'elle que pour retourner vers elle ; comme si, au contraire, les fins de l'association allaient de l'individu à autre chose que lui, prenaient forme dans le milieu social pour atteindre le milieu social ».

(2) Cf. BOUHERET : Les groupements d'entreprises dans les marchés du bâtiment. Thèse Paris 1960.

(3) Constitution et fonctionnement des associations et des groupements d'entreprises industrielles et commerciales — 1964 p. 350.

(4) Sociétés et Associations. Thèse Nancy p. 137.

B) *Les groupements professionnels agréés.*

Les groupements professionnels agréés se situent dans la même perspective que les groupements d'entreprises constituées sous la forme d'associations de la loi de 1901. C'est sous ce dernier régime qu'ils se placent normalement, puisqu'aux termes de l'article premier du décret du 30 juin 1955, « pourront bénéficier d'un agrément... les groupements d'entreprises industrielles constituées sans but lucratif dans un cadre national ou régional en vue de poursuivre un effort de rationalisation ou de conversion ». Or l'institution juridique adéquate pour supporter de tels groupements sans but lucratif est précisément l'association de 1901.

Divers textes datant de 1955 et 1956 (5) réglementent ces groupements professionnels. Ceux qui le désirent et qui remplissent les conditions nécessaires peuvent déposer une demande d'agrément ; en cas de réponse favorable, ils bénéficient de divers avantages, et en contre-partie, sont soumis à un contrôle particulier de la part des pouvoirs publics.

Aux termes de la circulaire du 21 janvier 1956, les groupements professionnels agréés doivent avoir pour but « soit de rationaliser les conditions de production et de vente des entreprises adhérentes, afin de réduire leur prix de revient ; soit de faciliter la conversion ou la réorientation, totale ou partielle, de certaines entreprises, si ces mesures sont nécessaires pour améliorer la situation de la branche considérée ». Deux autres préoccupations transparaissent à la lecture des textes : le groupement agréé doit tout d'abord se conformer à la réglementation sur les ententes ; sinon, la commission technique des ententes peut proposer aux ministres intéressés de retirer l'agrément (6) ; il doit en outre prendre l'engagement de sauvegarder ou d'améliorer les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (7), et indiquer avec précision dans le programme d'action joint à sa demande d'agrément les mesures qu'il se propose de prendre pour maintenir l'emploi ou assurer le réemploi du personnel dans les établissements existants ou à créer. Les opérations de rationalisation des structures industrielles éviteront ainsi de porter préjudice aux travailleurs.

L'agrément est délivré conjointement par arrêté des ministres des Finances et des Affaires Economiques et du ministre de

(5) Décrets du 30 juin 1955 et du 18 octobre 1955, arrêté du 18 octobre 1955 et circulaire du 21 janvier 1956 reproduits en annexe à l'ouvrage de M. VASSEUR : *le droit de la réforme des structures industrielles et des économies régionales*. L.G.D.J. 1959 — cf. au texte de cet ouvrage pp. 94 à 108 et LE FOL : *les groupements professionnels*. Revue administrative, 1957 pp. 274-275.

(6) Art. 5 du décret du 18 octobre 1955.

(7) Art. 2 du décret du 30 juin 1955.

l'Industrie et du Commerce, après avis du conseil de direction du Fonds de Développement économique et social, et, selon que le groupement a un domaine d'activité national ou régional, soit du comité national d'orientation économique, soit des préfets, des inspecteurs généraux de l'économie nationale et des comités d'expansion économique agréés ayant compétence dans la circonscription du groupement. Donné pour une période maxima de trois ans, et renouvelable à échéance, l'agrément ne peut être accordé qu'à des groupements suffisamment importants pour mener une action efficace, conforme au programme qu'ils se sont fixé.

Outre l'attribution de la capacité civile des associations reconnues d'utilité publique, l'agrément emporte deux séries de conséquences, les unes d'ordre fiscal, les autres d'ordre financier. Les premières bénéficient de l'automatisme, et concernent les entreprises adhérentes, qui se verront déduire du montant de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ou de celui sur les sociétés, les cotisations versées aux groupements agréés, pourvu que leur mode de calcul et leurs taux soient indépendants des bénéfices réalisés. Au point de vue financier, les avantages prévus par le décret du 30 juin 1956 sont simplement facultatifs : il s'agit de prêts, de la garantie de l'Etat ou de bonification d'intérêts imputables, au titre de la conversion industrielle, sur le F.D.E.S. ou sur les crédits budgétaires ouverts à cet effet.

Autre conséquence, d'ailleurs corollaire des précédentes, l'Etat impose certaines mesures de contrôle. Le renouvellement de l'agrément au terme de chaque période triennale lui permet de vérifier l'utilisation des avantages alloués au groupement, ainsi que la conformité de son action aux objectifs qu'il poursuit. La nomination d'un commissaire du Gouvernement doté d'un veto suspensif sur l'ensemble des délibérations tant de l'Assemblée générale, que du conseil d'administration ou du comité de direction, a pour but de veiller à ce que les décisions prises au jour le jour ne contrarient pas la politique d'ensemble acceptée par le Gouvernement ; le ministre dispose d'un délai de trente jours pour confirmer l'objection opposée par le commissaire du Gouvernement ; en cas de silence, la délibération devient exécutoire. L'article 10 du décret du 18 octobre 1955 prévoit la sanction à laquelle s'exposerait le groupement qui s'éloignerait par trop des directives qu'il s'est tracé, en disposant que le commissaire du Gouvernement peut proposer au ministre de retirer l'agrément.

Par leur objet, les groupements professionnels agréés s'éloignent de l'association de 1901. En parlant à leur sujet « d'associations aux compétences élargies entreprenant dans un but d'intérêt général des opérations de conversion et d'adaptation au profit des industriels adhérents » (8), un commentateur du statut qui leur est

(8) M. DUFFAR. Expansion économique régionale et droit administratif. Thèse Toulouse. 1960, p. 28.

accordé a bien montré que l'intention lucrative n'est pas absente des membres de ces associations. Toutefois elle est moins immédiate que pour les groupements d'entreprises étudiés précédemment.

Quant à la réglementation applicable aux groupements professionnels agréés, elle déroge moins à la loi de 1901 qu'elle ne la complète, selon des modalités que nous avons déjà rencontrées à diverses reprises. L'agrément s'ajoute à la déclaration mais n'entraîne, sauf l'extension de capacité habituellement réservée aux associations reconnues d'utilité publique, que des conséquences compatibles avec les termes de la loi de 1901.

Paragraphe II

LES COMITES D'EXPANSION ECONOMIQUE REGIONALE

Les comités d'expansion économique ont été créés en ordre dispersé aux alentours de l'année 1950, pour étudier la situation économique de la localité ou de la région dans lesquelles ils étaient implantés, et pour y promouvoir le développement économique. L'initiative de leur création appartient habituellement à des personnalités locales : universitaires, industriels, syndicalistes, agriculteurs. Le cadre juridique dans lequel s'insèrent de tels organismes est tout naturellement celui offert par la loi du 1^{er} juillet 1901, puisqu'ils relèvent de l'initiative privée et n'ont aucun caractère lucratif. De fait, c'est bien sous ce régime juridique que se place spontanément la plupart d'entre eux.

Au fur et à mesure que leurs travaux devenaient plus approfondis, et que les pouvoirs publics prenaient conscience de la dimension régionale des problèmes économiques, le Gouvernement a été amené à reconnaître à certains de ces comités, ceux dont la dimension était régionale, un rôle particulier. Ainsi, en 1954, puis en 1961, des décrets sont intervenus pour leur accorder une place croissante dans l'élaboration des textes intéressant l'économie de leur région. Puis en 1964, les comités régionaux furent en fait dessaisis de leurs compétences consultatives du fait de la création des commissions de développement économique régional. Ces mutations du rôle des comités régionaux d'expansion économique ont eu des répercussions sur leur statut juridique, qui n'est pas réductible à celui institué par la loi du 1^{er} juillet 1901.

A) *Les comités d'expansion économique après le décret du 11 décembre 1954.*

Le décret du 11 décembre 1954 fut pris en vertu de la loi d'habilitation du 14 août de la même année, qui autorisait le Gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social, et qui prévoyait

notamment l'institution d'une « organisation régionale, départementale ou locale, chargée de mettre au point le développement économique local dans le cadre du plan ». Cette tâche est de celles dont s'occupaient les comités d'expansion. Or le rapport introductif au décret du 11 décembre énonce explicitement le principe selon lequel les organismes existants doivent, dans toute la mesure du possible, être maintenus ; et une circulaire du 4 juillet 1955 précise que l'autorité réglementaire n'a pas l'intention « d'imposer la constitution d'organismes para-administratifs selon un schéma uniforme ». Rien n'est donc changé au statut fondamental des comités d'expansion, qui demeurent des associations de la loi de 1901.

Le gouvernement souhaite toutefois une certaine normalisation des conditions de représentativité et de l'aire géographique des comités régionaux, afin de leur conférer un rôle consultatif auprès des instances administratives régionales. Pour cela il instaure, et c'est précisément l'objet du décret du 11 décembre 1954, un agrément facultatif.

Celui-ci est subordonné à deux conditions. Les comités doivent tout d'abord représenter l'ensemble des activités économiques régionales ; leur composition sera donc suffisamment diversifiée pour réunir les représentants qualifiés de tous les secteurs économiques importants de la région, des syndicats de travailleurs, ainsi que des organismes publics : collectivités locales, chambres de commerce, de métiers et d'agriculture, etc... L'administration est également associée à l'entreprise, en la personne des préfets et des inspecteurs généraux de l'Economie nationale, qui assistent de droit aux délibérations des comités agréés situés dans leur ressort, et qui peuvent se faire accompagner par tous les fonctionnaires dont la participation leur semblerait utile.

Les comités doivent en outre, chaque fois que cela est possible, faire coïncider leurs limites géographiques avec celles de la région économique. La circulaire précitée du 14 avril 1956 pose le principe que seuls ceux qui accepteraient les contours de la circonscription régionale recevraient l'homologation ministérielle, la seule exception possible étant en faveur des comités départementaux qui auraient vainement tenté d'instituer des comités s'inscrivant dans le cadre des programmes d'action régionale, et qui prendraient l'engagement de former dans le cadre de ces programmes, avec les comités voisins, agréés ou non, des comités régionaux.

L'agrément donne vocation aux comités régionaux qui en ont bénéficié, à être consultés sur les mesures destinées à mettre au point le développement économique local, dans le cadre de la politique générale du Gouvernement. Mais ce n'est là qu'une virtualité, l'administration n'étant pas obligée de recueillir leur avis. L'équilibre juridique des prérogatives et des sujétions établies par le décret du 11 décembre 1954, s'avère donc inéquitable. Les comités régionaux sont contraints, s'ils veulent solliciter l'agrément, d'introduire en leur sein des personnalités qu'ils n'ont pas choisies, y

compris des représentants des pouvoirs publics, et d'adopter une circonscription géographique imposée par le Gouvernement, tout cela au mépris des règles de la liberté contractuelle qui sont à la base du statut légal de l'association de 1901, mais cet agrément n'oblige pas l'administration à recueillir leur avis. Ce déséquilibre sera corrigé par le décret du 20 janvier 1961.

B) Les comités régionaux d'expansion économique après le décret du 20 janvier 1961.

Aux termes de ce nouveau texte, les comités régionaux d'expansion économique « sont consultés sur l'élaboration des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire, ainsi que sur les modifications qui seraient apportées à ces plans. Ils peuvent présenter à la conférence interdépartementale prévue par le décret du 7 janvier 1959 des observations et des avis sur l'exécution des plans régionaux ». Une circulaire du même jour explicite le rôle qui leur incombe : « à côté des organismes publics chargés de certains secteurs d'activité économique, (ils)... seraient essentiellement l'organe consultatif placé auprès des conférences interdépartementales » chargés de donner leur avis sur les grandes orientations et les options essentielles du développement économique de la région, d'effectuer la synthèse des observations et suggestions des comités de ressort plus restreint que le leur, éventuellement de donner chaque année un avis d'ensemble sur l'exécution du plan régional.

En contrepartie de cet accroissement de leurs pouvoirs, les comités régionaux sont soumis à des conditions d'agrément un peu plus précises que durant la période antérieure. Ainsi l'accent est-il mis à nouveau sur le respect du principe représentatif, la composition du comité devant refléter non seulement la diversité professionnelle et sociale de la région, mais aussi ses diverses composantes géographiques. Quant à son ressort, il doit désormais être harmonisé avec celui de la circonscription d'action régionale définie par le décret du 2 juin 1960. Mais sur ce plan-là il n'y a pas d'innovation fondamentale. Enfin, l'agrément confère au comité régional la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique.

L'équilibre des prérogatives et des sujétions se trouve ainsi rétabli. Les comités régionaux sont érigés en organismes officiels de consultation pour les instances administratives de la région. Toutefois cette extension de compétence reste cantonnée dans des limites relativement étroites, puisqu'elle ne va pas jusqu'à une collaboration à la détermination de l'enveloppe financière des investissements publics. Quoi qu'il en soit, le décret de 1961 marque incontestablement une promotion du rôle des comités régionaux d'expansion économique, promotion tout à fait inhabituelle pour des associations de 1901.

Cette situation n'allait pas durer longtemps. Un nouveau décret du 14 mars 1964, en instituant les commissions de développement économique régional, prive les comités d'expansion des fonctions qui leur étaient dévolues par le décret de 1961. Ceux-ci conservent leur agrément et doivent continuer à respecter les principes de représentativité et les circonscriptions imposées en 1961 : ils gardent également le bénéfice de l'extension de capacité que ce texte leur avait accordée. Mais ils n'ont plus de compétences consultatives officielles, et retrouvent les tâches d'étude et d'animation, qui étaient les leurs à l'origine.

Paragraphe III

LES GROUPEMENTS DE PRODUCTEURS ET LES COMITES ECONOMIQUES AGRICOLES

Les expressions « groupement de producteurs » et « comité économique agricole » servent à désigner des organismes agricoles auxquels les pouvoirs publics ont reconnu l'une ou l'autre de ces qualités, compte tenu de l'accomplissement de certaines conditions spéciales. Le régime juridique de base de ces organismes est variable ; parmi ceux que les textes autorisent, figure l'association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901.

L'objet de la réglementation qui leur est applicable, et qui s'appuie principalement sur les articles 14 et suivants de la loi du 8 août 1962, complémentaire à la loi d'orientation agricole, modifiés par l'ordonnance n° 67.811 du 22 septembre 1967, ainsi que sur le décret d'application du 22 novembre de la même année, est d'encourager les producteurs agricoles à adopter certaines règles de discipline, de façon à normaliser les productions et à en faciliter la commercialisation. A cette fin, le législateur a prévu une organisation à deux étages : au niveau local, ce sont les groupements de producteurs ; au niveau régional, les comités économiques agricoles. Dans les deux cas, l'architecture d'ensemble est la même : un acte juridique ministériel accorde l'une ou l'autre de ces qualités à des groupements pré-existants, après avoir constaté que ceux-ci satisfont à certaines conditions énumérées par les textes. Cet acte juridique emporte des conséquences juridiques, sensiblement plus importantes, nous le verrons, pour les comités économiques agricoles que pour les groupements de producteurs (9).

(9) Cf. MALEZIEUX : Les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles. J.C.P. 1963-1-1750. et : De nouvelles formules pour l'organisation des marchés agricoles. D.S. 1964, pp. 481 à 486. L'économie contractuelle en agriculture Gaz-Pal. 1964. Doctrine pp. 69 à 75. J. MEGRET : Les groupements de producteurs en agriculture. Gaz-Pal. 1964. 2/ Doctrine : pp. 40 à 47.

A) La reconnaissance des groupements de producteurs et l'agrément des comités économiques agricoles.

Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 14 de la loi complémentaire d'orientation agricole du 8 août 1962 : « dans une région donnée, les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, les sociétés d'intérêt collectif agricole, les syndicats agricoles autres que les syndicats à vocation générale régis par les dispositions de la loi du 21 mars 1884, modifiée par la loi du 12 mars 1920, les associations entre producteurs agricoles régies par les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 — lorsque ces syndicats et ces associations sont constitués soit pour améliorer la production, soit pour normaliser les relations avec une ou plusieurs parties contractantes pour l'écoulement des produits et assurer l'exécution des contrats conclus à cet effet, soit pour régulariser les cours — peuvent être reconnus par arrêté du ministre de l'Agriculture comme groupements de producteurs. »

De son côté, l'article 14 du même texte prévoit que : « dans le but d'harmoniser les disciplines de production, de commercialisation, de prix et d'appliquer les règles communes de mise en marche, les organismes reconnus énumérés à l'article précédent et les syndicats agricoles à vocation générale ou spécialisée peuvent se grouper pour constituer, dans une région donnée, et pour un même secteur de produits, : un comité économique agricole.

Les comités économiques agricoles doivent être soit des syndicats agricoles régis par la loi du 21 mars 1884, modifiée par la loi du 12 mars 1920, soit des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. Chacun des deux articles précédents interesse donc les associations de la loi de 1901, qui peuvent constituer un des organismes susceptibles d'être reconnus comme groupements de producteurs ou agréés comme comités économiques agricoles.

La loi du 8 août 1962 emploie deux termes différents pour désigner l'acte juridique grâce auquel une association de la loi de 1901 reçoit qualité, soit de groupement de producteurs, soit de comité économique agricole. Cette différence de terminologie ne doit pas cependant laisser croire à une différence de nature des deux actes juridiques, désignés sous la dénomination de « reconnaissance » et « agrément ». Tous deux présentent en effet les mêmes caractéristiques. La terminologie employée a essentiellement pour objet d'éviter une confusion des conditions et des conséquences respectives de ces deux procédures.

Celles-ci, fondamentalement, sont de même nature. Il s'agit toujours d'actes discrétionnaires du ministre de l'Agriculture. Une association de la loi de 1901, même si elle satisfait à toutes les conditions requises par les textes pour être, soit reconnue comme groupement de producteurs, soit agréée comme comité économique agricole, n'a aucun droit à bénéficier d'une telle mesure. Celle-ci demeure purement facultative.

B) *Les conditions de la reconnaissance ou de l'agrément.*

Quoique faisant partie de la compétence discrétionnaire du ministre de l'agriculture, l'octroi de la reconnaissance ou de l'agrément à des associations de la loi de 1901 n'est possible que si les groupements requérants satisfont à certaines conditions, tant de fonds que de forme.

Les conditions de fonds sont de trois ordres. Quant à leur domaine, les associations doivent couvrir un secteur ou des secteurs complémentaires de produits agricoles faisant ou pouvant faire l'objet d'un règlement communautaire d'organisation des marchés dans le cadre de la politique agricole commune de la Communauté économique européenne. Dans l'hypothèse où tel ne serait pas le cas, il faudrait un décret spécial pour autoriser la reconnaissance d'un groupement de producteurs ou l'agrément d'un comité économique agricole dans d'autres secteurs de production. En outre, les associations candidates doivent avoir édicté des règles destinées à organiser et discipliner la production ou la mise en marché, à régulariser les cours et à orienter l'action de leurs membres vers les exigences du marché. Enfin elles doivent justifier d'une activité économique suffisante. Une commission nationale technique, chargée de donner son avis au ministre sur les demandes de reconnaissance et d'agrément s'est efforcée de préciser cette dernière condition en élaborant à titre purement indicatif, certains critères susceptibles d'aider à une appréciation raisonnable de cette activité économique (10).

Les conditions de forme concernent les modalités de candidatures. Les articles 2 et 15 du décret du 22 novembre 1962 donnent la liste des pièces qui doivent être jointes à la demande de reconnaissance ou d'agrément. Y figurent notamment les statuts de l'association, qui doivent prévoir l'obligation pour les membres du groupement d'observer les règles édictées par celui-ci et de se soumettre à son contrôle technique, ainsi que fixer les sanctions applicables en cas d'inobservation de ces règles ou d'opposition à ce contrôle, le règlement intérieur, une déclaration précisant l'objet principal du groupement et la nature et les formes de l'aide qu'il est susceptible d'apporter à ses membres, les règles adoptées par l'assemblée générale à certaines conditions de quorum et de majorité qualifiées etc..., toutes ces pièces devant permettre au ministre de vérifier l'accomplissement des conditions de fonds posées par la loi du 8 août 1962. Pour les candidats à l'agrément comme comités économiques agricoles, des précisions supplémentaires doivent être apportées : sur les groupements de producteurs et syndicats adhérents, ainsi que sur la composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration, au sein desquels les

(10) Cf. J. ROZIER : Les sociétés d'intérêt collectif agricole. Libr. Techniques 1965 pp. 250 et s.

représentants des groupements de producteurs doivent occuper une majorité qualifiée de sièges. En outre, étant donné le but des comités économiques agricoles, qui est d'harmoniser les règles des groupements de producteurs, ceux-ci doivent s'engager à abroger celles d'entre leurs règles qui ne seraient pas compatibles avec celles édictées par le comité.

L'énumération de ces diverses conditions fait bien apparaître l'objectif poursuivi par le législateur : il s'agit d'amener les producteurs à se discipliner eux-mêmes. Ceux-ci y seront incités par les conséquences de l'octroi de l'agrément ou de la reconnaissance.

C) Conséquences de l'octroi de la reconnaissance ou de l'agrément.

La reconnaissance d'une association comme groupement de producteurs ou son agrément comme comité économique agricole lui permet de bénéficier de certaines faveurs de la part de l'Etat. En outre, le comité économique agricole a vocation à être doté de privilèges juridiques exorbitants du droit commun de l'association. En contrepartie, les uns et les autres sont soumis à certaines contraintes et à divers contrôles.

1. — Les avantages accordés aux groupements de producteurs et aux comités économiques agricoles.

La loi du 8 août 1962 prévoit que les groupements de producteurs reconnus et les comités économiques agricoles agréés peuvent bénéficier de priorités et d'avantages particuliers dans l'attribution de l'aide que l'Etat pourra apporter pour l'organisation de la production ou pour le conditionnement, le stockage, la transformation, la commercialisation aux fins de vente en gros des produits agricoles. Les aides accordées par le Fonds de régularisation des marchés agricoles se présentent sous la forme soit d'aide à la constitution et au fonctionnement des groupements de producteurs et des comités économiques agricoles, soit d'aide aux investissements mobiliers ou immobiliers, favorisant l'organisation des marchés agricoles. Les priorités concernent l'achat de produits agricoles par l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics (hôpitaux, cantines scolaires, intendance de l'armée, etc...) (11).

2. — Les privilèges juridiques des comités économiques agricoles.

L'article 16 de la loi du 8 août 1962 donne aux « comités économiques agricoles justifiant d'une expérience satisfaisante de certaines disciplines » la faculté de « demander au ministre de

(11) Cf. R. HERVIEU : Les perspectives offertes par la nouvelle organisation française des marchés agricoles dans le cadre européen. Rapport au Conseil économique et social. J.O. 1966. Avis et rapport du C.E.S. pp. 186 et s.

l'agriculture que celles des règles acceptées par leurs membres concernant l'organisation des productions, la promotion des ventes et la mise en marché à l'exception de l'acte de vente, soient rendues obligatoires pour l'ensemble des producteurs de la région considérée ».

Il résulte de ce texte que, si la démarche entreprise conformément à cette disposition aboutit, une réglementation édictée par une simple association, et donc normalement sans effet sur les tiers, se mue en un texte de force légale, contraignant à l'égard de tous les administrés, même étrangers à l'association. On retrouve, appliqué à l'agriculture, le système d'extension des conventions collectives de travail ou de sécurité sociale existant dans les relations professionnelles, à cette différence toutefois que les règles étendues ne résultent plus d'un accord bi ou multilatéral entre des organisations syndicales, mais de dispositions unilatérales émanant de l'assemblée générale d'une association.

Une semblable mutation de la valeur juridique d'un texte ne saurait toutefois se produire sans l'intervention explicite d'un texte. En l'espèce, c'est un arrêté ministériel qui rend possible cette novation, à la suite d'une procédure complexe de consultation de l'ensemble des instances agricoles intéressées. La loi du 8 août 1962 organisait un mécanisme très lourd formé de trois étapes successives. La première, consacrée à l'instruction de la demande, se conclut par une décision du ministre de la rejeter immédiatement, ou au contraire, de passer à la deuxième étape. Celle-ci s'analyse en une consultation de l'ensemble des producteurs intéressés par la demande d'extension ; elle se traduit par un référendum dont le résultat n'est considéré comme positif que si la proposition d'extension recueille les suffrages des deux tiers des producteurs intéressés de la région représentant la moitié de la production commercialisée, ou à l'inverse ceux de la moitié des producteurs représentant les deux tiers de la production commercialisée. La troisième étape est accomplie avec la promulgation de l'arrêté d'extension pris par le ministre de l'agriculture, qui reste entièrement libre de sa décision, et garde le pouvoir de la rapporter à tout moment, pourvu qu'il entende auparavant les observations du comité et recueille l'avis de la commission nationale technique.

L'article 27 de la loi du 6 juillet 1964 sur l'économie contractuelle en agriculture a prévu une procédure simplifiée pour la deuxième étape, elle-même assouplie par l'ordonnance du 22 septembre 1967 précitée. Désormais, sur demande du comité économique agricole et après avis favorable du bureau des deux tiers des chambres d'agriculture des départements compris dans la circonscription du comité, le ministre de l'agriculture peut décider d'avoir recours à une procédure accélérée, consistant en une enquête publique auprès des producteurs agricoles, conduite en la forme de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. L'extension est prononcée par arrêté ministériel, au vu des résultats

favorables de l'enquête, sauf si les deux tiers des chambres d'agriculture s'y opposent par une délibération prise à la majorité des deux tiers de leurs membres.

Dès lors qu'elles sont « endossées » par le ministre, les règles de production et de commercialisation édictées par les comités économiques agricoles deviennent obligatoires pour tous les producteurs, dont l'activité fera l'objet d'un contrôle technique effectué par le comité. Les producteurs seront même contraints de verser une taxe au comité économique agricole, le montant pouvant s'élever à une somme inférieure ou égale à la cotisation payée par les adhérents, selon le nombre et la nature des règles étendues. Bien qu'il s'agisse d'une prérogative de puissance publique, le recouvrement qui est assuré par le comité, s'effectue dans les conditions du droit commun, et non selon les modalités applicables aux taxes para-fiscales.

Les comités économiques agricoles bénéficient encore d'un autre privilège, celui de demander l'extension du principe d'un prix de retrait des denrées mise sur le marché, dans l'hypothèse où les règles de discipline consenties par les producteurs risqueraient d'être compromises par un effondrement des cours. La totalité des producteurs sont alors obligés de retirer leurs produits chaque fois que le cours est tombé au-dessous du prix fixé au début de chaque campagne, par le ministre de l'agriculture, en accord avec son collègue des finances. Le retrait entraîne l'attribution d'une aide accordée par le Fonds d'orientation et de réglementation des marchés agricoles pour compenser la perte subie par les producteurs, à condition toutefois que les denrées retirées ne soient pas détruites, mais distribuées gratuitement aux vieillards et aux personnes économiquement faibles.

L'ampleur des privilèges dont peuvent bénéficier les comités économiques agricoles apparaît ainsi considérable par rapport au droit de l'association de 1901. Si la liberté d'adhésion n'est pas à proprement parler entamée, puisque nul n'est obligé de devenir membre du comité, tout se passe comme s'il en était ainsi, puisque des personnes ayant refusé d'adhérer comme de voter l'extension des règles peuvent se voir imposer une discipline non consentie, être astreintes à payer une taxe dont le montant approche celui de la cotisation des membres du comité, à supporter des contrôles techniques, enfin à retirer leurs produits du marché. Ce sont bien des prérogatives exorbitantes du droit commun, et notamment du droit commun de l'association que peuvent exercer les comités économiques agricoles agréés. Il n'y a pas lieu de s'étonner dans ces conditions, s'ils sont soumis à des contrôles stricts de la puissance publique.

3. — *Les contraintes et les contrôles de la puissance publique sur les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles.*

Toute modification intervenue dans la situation au regard de

laquelle le ministre de l'agriculture a reconnu les groupements de producteurs ou agréé les comités économiques agricoles doit soit être portée à sa connaissance, soit faire l'objet d'une approbation de sa part. Ainsi l'adhésion d'un nouveau membre à un comité économique agricole, ou la démission d'un autre du comité, ne peuvent-elles prendre effet qu'après une déclaration adressée au ministre de l'agriculture par l'intermédiaire du préfet. Par ailleurs, la circonscription d'un comité ne peut être modifiée qu'après l'approbation du ministre. De même, son approbation est requise pour toute modification, par les groupements de producteurs ou par les comités économiques agricoles, des règles au vu desquelles le ministre a accordé sa reconnaissance ou son agrément. Il n'y a là rien que de très normal, étant donné que tous ces éléments ont été pris en considération lors de l'instruction de la demande d'agrément ou de reconnaissance. Les avantages et priorités qui en découlent restent évidemment subordonnés au respect de certaines normes, dont la violation provoque le retrait de ces mesures. C'est la contre-partie des faveurs inhabituelles aux associations de 1901 qui leur sont consenties. En acceptant de s'engager dans un processus de collaboration avec les pouvoirs publics, l'association n'ignore pas qu'elle se prépare à perdre une partie de son autonomie.

Le chapitre IV du décret du 22 novembre 1962 énumère les diverses modalités du contrôle auquel sont soumis les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles. Ce contrôle porte essentiellement en deux domaines. Il s'exerce en premier lieu sur la comptabilité et la régularité des opérations effectuées par ces organismes et sur l'utilisation de l'aide reçue en provenance de l'Etat, des collectivités publiques, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte. L'emploi de l'aide ainsi reçue doit faire l'objet de comptes spéciaux, envoyés chaque année, avec le bilan, les comptes de profits et pertes, les comptes d'exploitation, etc... au ministre de l'agriculture. Celui-ci habilite en outre des fonctionnaires de ses services à vérifier sur place toutes les pièces, lettres et documents comptables et administratifs des groupements et des comités.

Le contrôle porte également sur l'application par les groupements de producteurs, les comités économiques agricoles et les organismes et producteurs agricoles qui en relèvent, des règles de discipline approuvées par le ministre, ainsi que des lois et règlements en vigueur. Enfin, ils sont soumis aux règles de contrôle prévues par le décret du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat dans la mesure où ils satisfont aux conditions prévues aux articles 1 et 2 dudit décret. Par ailleurs, auprès de chaque comité économique agricole agréé, est nommé, par le ministre de l'agriculture, un délégué chargé de conseiller au point de vue technique les organes dirigeants du comité et ayant le droit d'assister aux réunions de l'assemblée générale et du conseil

d'administration ainsi que de consulter toutes pièces et documents concernant l'activité du comité et des organismes qui y ont adhéré.

En définitive, le statut des groupements de producteurs et des comités économiques agricoles ne se borne pas à compléter la législation de 1901 par l'octroi d'avantages et la soumission à des contrôles supplémentaires. Les privilèges juridiques que nous avons notés sont tout à fait étrangers au statut de 1901 et y dérogent profondément. Le pouvoir d'imposer à des personnes non-adhérentes des normes auxquelles celles-ci sont contraintes de se plier n'appartient en aucun cas à une association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. L'intervention d'un texte législatif était indispensable pour investir les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles de prérogatives aussi novatrices. Effectivement, la loi du 8 août 1962 garantit la régularité des dispositions applicables aux groupements de producteurs et aux comités économiques agricoles. Elle a ainsi fourni une nouvelle illustration des multiples utilisations auxquelles donne lieu la loi du 1^{er} juillet 1901.

Paragraphe IV

L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LES MUTATIONS PROFESSIONNELLES EN AGRICULTURE (A.M.P.R.A.)

L'association nationale pour les mutations professionnelles en agriculture (A.M.P.R.A.) constituée sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, n'a eu qu'une très brève existence, puisqu'elle a été créée le 22 octobre 1963 et a disparu dans le courant de l'année 1967, remplacée par un établissement public qui en a repris les tâches, en même temps que celles de divers autres organismes. En dépit du caractère éphémère de cette association et peut-être même à cause de lui, son étude présente un intérêt certain pour notre sujet. En effet, un établissement public n'a d'autre raison d'être que d'assumer une mission de service public. Or s'il a été créé pour reprendre à son compte les tâches dévolues antérieurement à une association de la loi de 1901, celle-ci n'accomplissait-elle pas déjà une mission semblable ? Il se pourrait que le législateur ait voulu, en instituant cet établissement public, promouvoir des activités considérées antérieurement comme ne relevant que des initiatives privées, au rang de missions d'intérêt général. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Nous le vérifierons en analysant successivement l'origine de l'association, les missions qu'elle accomplit en relation avec les pouvoirs publics, enfin les ressources qu'elle reçoit et le contrôle qu'elle supporte.

A) *L'origine de l'A.M.P.R.A.*

Les membres fondateurs de l'A.M.P.R.A. sont tous des personnes morales privées. On trouve sur leur liste des organisations professionnelles agricoles (F.N.S.E.A. et C.N.J.A.) et ouvrières (C.F.D.T. et C.G.T.-F.O.), ces dernières étant également représentées par leurs syndicats de salariés agricoles (Fédération générale de l'agriculture C.F.D.T. et Fédération des Travailleurs de l'agriculture C.G.T.-F.O.), un organisme patronal (le Centre des Jeunes Patrons) un mouvement familial rural (la Confédération nationale de la Famille rurale), des mouvements de jeunesse ruraux (M.R.J.C. et M.R.J.C.F.), enfin des groupements ruraux de migration et de formation professionnelle (la Fédération nationale des organismes de migration et d'établissements ruraux, et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ruraux). Tous ces organismes sont régis soit par la loi de 1884-1920 sur les syndicats, soit par celle du 1^{er} juillet 1901 sur les associations. Ils appartiennent tous à la catégorie des établissements privés. Au surplus, l'impulsion originale aurait été donnée par le Centre national des jeunes agriculteurs (12). Tous ces éléments concordent pour reconnaître à l'A.M.P.R.A. une origine purement privée.

Toutefois, divers éléments montrent que la création de l'A.M.P.R.A. s'est faite en relation avec la politique agricole du gouvernement. Nous avons vu que l'assemblée constitutive de l'association s'était tenue le 22 octobre 1963. Or l'article 27-5° de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole du 8 août 1962 chargeait le Fonds d'action sociale pour l'Aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.) de favoriser « l'emploi ou le réemploi dans de nouvelles activités professionnelles et notamment dans des activités connexes à l'agriculture, des agriculteurs, des fils d'agriculteurs en surnombre et des salariés agricoles en chômage, par l'attribution de bourses en vue de la rééducation professionnelle ». En application de cette disposition, un décret de 17 octobre 1963, relatif à l'aide aux mutations professionnelles en agriculture, dispose dans son article 10, que « pour l'application de certaines actions prévues par le présent décret, le ministre de l'agriculture pourra faire appel à un organisme spécialisé, dont il approuvera les statuts et sur lequel il exercera la tutelle. Cet organisme sera lié par convention avec le ministre de l'agriculture et recevra de lui toutes directives ».

L'A.M.P.R.A. est créée cinq jours plus tard. L'article 3 de ses statuts, après avoir précisé l'objet de l'association, ajoute que pour réaliser ses buts, celle-ci « apporte son concours aux pouvoirs publics, notamment pour la mise en œuvre des actions spécifiques prévues par le décret du 17 octobre 1963... » L'association est créée pour postuler sa reconnaissance comme l'organisme prévu à

(12) Cf. A. LEFEBVRE : *Subir l'exode ou l'organiser*. Paysans — Déc. 64 - Janv. 65 pp. 50 et s.

l'article 10 du décret du 17 octobre. De fait le ministre de l'agriculture approuve ses statuts en décembre de la même année, et la convention prévue est signée le 3 février 1964. Bien que l'initiative de l'A.M.P.R.A. appartienne à des personnes privées, son institution n'a donc pu résulter que d'un accord avec les pouvoirs publics, les unes et les autres s'entendant pour lui attribuer des missions de service public.

B) *Les missions de l'A.M.P.R.A.*

La nouvelle association est située au confluent de deux préoccupations. La première participe de la politique d'aménagement des structures agricoles inaugurée par la loi d'orientation du 5 août 1960 et complétée par celle du 8 août 1962. Le transfert d'un certain nombre d'agriculteurs en surnombre vers d'autres secteurs d'activités professionnelles doit libérer des terres et permettre ainsi la constitution d'exploitations agricoles mieux à même de produire dans des conditions de rentabilité suffisantes. La seconde préoccupation se rattache à la politique de l'emploi. Les agriculteurs qui quittent la terre doivent recevoir une formation professionnelle adéquate pour trouver des emplois satisfaisants et s'insérer dans un nouveau milieu social.

La mission de l'A.M.P.R.A. est d'aider les personnes passant du secteur agricole au secteur industriel ou au secteur tertiaire tout au long de leur mutation. L'A.M.P.R.A. est donc chargée de la prospection et de l'information des candidats au départ et de l'instruction de leurs dossiers, puis du contrôle de leur reconversion dans le cadre de centres de formation professionnelle, enfin de leur réinsertion dans leur nouvelle profession. A ces différentes étapes, elle leur verse les allocations et primes auxquels ils ont droit conformément aux textes en vigueur. En définitive, elle accomplit l'ensemble des tâches d'exécution de la politique de mutation définie par les lois et règlements, se substituant ainsi aux pouvoirs publics dans l'exercice d'une mission dont ceux-ci ont la responsabilité finale, mais dont ils délèguent la mise en œuvre à une association de la loi de 1901, de la même façon qu'ils concèdent à une société privée l'exploitation d'un service public.

La composition de l'A.M.P.R.A. a pour but de lui permettre de remplir sa mission dans les meilleures conditions possibles. Les organisations syndicales agricoles connaissent, mieux que tout autre, l'état de surpopulation de certaines régions ; surtout, elles sont capables de faire admettre à leurs adhérents, mieux que ne pouvaient le faire les pouvoirs publics, la nécessité d'un exode rural contenu dans certaines limites et organisé en fonction des reconversions possibles. De leur côté, les syndicats ouvriers sont les mieux placés pour aider l'ancien agriculteur à se faire une place dans le nouveau cadre professionnel dans lequel il s'insère. Par

contre, assez curieusement, les pouvoirs publics sont absents des organes directeurs de l'association, bien qu'ils soient les principaux sinon les seuls, pourvoyeurs de fonds, et les responsables de la politique de mutation. Ils se contentent d'un contrôle sur son fonctionnement.

C) Les ressources de l'A.M.P.R.A. et le contrôle exercé par les pouvoirs publics.

La convention du 3 février 1964, passée entre le ministre de l'agriculture et l'A.M.P.R.A., organise les modalités de financement des opérations assurées par l'association. Des subventions publiques émanant du F.A.S.A.S.A. rémunèrent l'ensemble des frais engagés par l'A.M.P.R.A. L'affectation en est d'ailleurs presque totalement prévue à l'avance, puisque l'ensemble des allocations, primes et prêts versés aux agriculteurs en voie de reconversion est déterminé par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Or c'est là la part la plus importante des fonds transitant par le budget de l'A.M.P.R.A.

Pour le reste de ses activités, l'A.M.P.R.A. en vertu de l'article précité du décret du 17 octobre 1963, reçoit « toutes directives » du ministre de l'agriculture, chargé également de la tutelle. Pour ce faire, il nomme un commissaire du gouvernement et un contrôleur d'Etat auprès de l'association ; ces deux personnalités assurent le contrôle de l'association, en assistant aux séances du conseil d'administration et de l'assemblée générale, en ayant accès à tous les documents susceptibles de retracer l'activité de l'A.M.P.R.A.

La délégation à une association privée de la loi de 1901 de tâches relevant de la responsabilité des pouvoirs publics a permis aux organisations professionnelles agricoles et, dans une moindre mesure, ouvrières, de situer les problèmes de mutation dans leur double contexte, celui d'une politique de restructuration des exploitations agricoles françaises, et celui d'une politique de l'emploi. Au surplus, comme le rappelle M. Malezieux (13), « la participation des groupements agricoles à l'élaboration et à la gestion des actions sociales est une application du principe posé par l'article 2 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, aux termes duquel la politique agricole est mise en œuvre avec la collaboration des organisations professionnelles ».

La création d'un établissement public, le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (C.N.A.S.A.), destiné à assurer les tâches antérieurement assumées par l'A.M.P.R.A., par l'Association nationale de migrations et d'établissements ruraux (A.N.M.E.R.) — groupement au rôle et à l'organisation analogues à ceux de l'A.M.P.R.A., mais dont l'objet propre est de réinstaller les

(13) L'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles J.C.P. 1967 - 1 - 2056 n° 32.

agriculteurs en surnombre sur des terres insuffisamment exploitées — ainsi que la distribution des indemnités viagères de départ, auparavant effectuée par l'administration elle-même, ne rompt pas avec le principe de collaboration des organisations professionnelles à l'action sociale en faveur des agriculteurs. Celles-ci sont presque à parité avec les représentants de l'administration au sein du Conseil d'administration du C.N.A.S.A. En outre, cet établissement public pourra agir, au niveau départemental, par l'intermédiaire d'organismes créés par la profession : les Associations départementales pour l'aménagement des exploitations agricoles (A.D.A.S.E.A.). La mission de service public que remplissait une association de la loi de 1901 grâce au procédé de la délégation et de la convention, est reprise par un organisme public, mieux préparé, selon les principes du droit administratif français, à en assumer la charge.

Paragraphe V

L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (A.F.P.A.)

L'association pour la formation professionnelle des adultes, constituée sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, se trouve également investie de tâches dont la responsabilité incombe aux pouvoirs publics. Nous retrouverons donc certains des traits déjà observés au cours de l'étude de l'A.M.P.R.A. Toutefois, l'emprise de l'Etat sur l'A.F.P.A. paraît beaucoup plus accusée.

A) *L'origine de l'A.F.P.A.*

L'association nationale interprofessionnelle pour la formation professionnelle de la main-d'œuvre (A.N.I.F.R.M.O.), devenue en 1965 l'A.F.P.A. résulte de la fusion en 1949, de trois autres associations : l'Association pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre (A.F.R.M.O.), l'Association pour la formation professionnelle de la main-d'œuvre du Bâtiment et des Travaux publics (A.F.P.M.O.) et l'Association pour la formation professionnelle des ouvriers de la métallurgie (A.F.P.O.M.). Le motif de cette fusion réside dans la volonté du ministre des finances de regrouper les efforts de formation professionnelle en une seule institution, afin de les rendre moins coûteux. C'est donc en application de l'article 4 d'un décret du 21 janvier 1949, disposant que « les subventions correspondant à l'équipement et au fonctionnement des centres collectifs de formation professionnelle... sont versées par le ministre du Travail et de la sécurité sociale, à un seul organisme à caractère national » que les trois associations précitées se fondent en une nouvelle qui, toujours aux termes du même texte, « assure, dans la limite de la délégation qui lui est consentie par le ministre du

Travail et de la sécurité sociale, la gestion administrative et financière des centres maintenus ».

B) *Les missions de l'A.F.P.A.*

L'A.F.P.A. comme l'A.M.P.R.A., reçoit délégation de tâches dont la responsabilité appartient à l'Etat. Elle aussi est chargée de la mise en œuvre d'un programme de formation professionnelle et de promotion sociale dont les grandes lignes sont tracées par l'autorité publique. Sa mission se décompose en deux séries de tâches.

L'A.F.P.A. est en premier lieu chargée de la construction d'un certain nombre de centres de formation professionnelle dont elle assume directement la gestion. Les instances gouvernementales déterminent chaque année l'effort d'équipement qui doit être entrepris. Dans ce cadre, l'association décide de l'implantation des futurs centres en fonction du sous-emploi régional, ou au contraire de la forte demande de main-d'œuvre. Il lui revient également de gérer l'ensemble des centres déjà existants et dépendant de son autorité. Cette première mission revient donc à assurer la croissance et le fonctionnement d'un dispositif de formation professionnelle dont la charge incombe aux pouvoirs publics.

Cependant l'A.F.P.A. n'a pas le monopole des centres de formation professionnelle. Certaines entreprises, des organismes officiels, etc... ont également créé des centres agréés et subventionnés par le ministre du Travail. Ils doivent, en ce cas, se conformer aux principes et aux méthodes formulés par l'association pour les centres qu'elle gère directement, et l'A.F.P.A. est chargée du contrôle technique et pédagogique sur ces centres. L'action de l'A.F.P.A. s'étend donc au-delà des établissements qui lui sont propres. L'association assume une fonction globale dans tout le secteur de la formation professionnelle des adultes quel que soit l'organisme dont dépend le centre. Pour mener à bien cette mission, elle a en outre suscité des organismes annexes tels que le Centre d'études et de recherches psychotechniques, auquel sont soumis tous les candidats aux stages de F.P.A., ou l'Institut national de formation professionnelle, qui s'occupe du recrutement et de la formation des moniteurs de stages.

La délégation dont l'A.F.P.A. est dotée s'exerce donc à deux degrés. A un premier niveau, l'A.F.P.A. crée, gère et fait fonctionner des centres de formation professionnelle sur lesquels elle a la haute main. Elle a une tâche d'exécution analogue à celle de l'A.M.P.R.A. Mais, à un second niveau, elle reçoit délégation d'un pouvoir de contrôle sur les centres créés par d'autres organismes, contrôle limité, de nature technique et pédagogique, mais qui aboutit malgré tout à donner un droit de regard à une association de la loi de 1901 sur des institutions privées, sinon publiques.

C) *La gestion tripartite de l'A.F.P.A.*

Dans une circulaire du 6 juin 1966, le ministre des affaires sociales insiste sur le fait que l'A.F.P.A. « repose fondamentalement sur une participation des organisations professionnelles et syndicales », participation « inscrite dans la structure des organes délibérants de l'association et des organes consultatifs ». Le principe ainsi énoncé se justifie par l'idée que les professionnels sont les premiers intéressés par la politique de la formation professionnelle des adultes, les uns parce qu'ils sont appelés à employer la main-d'œuvre ainsi formée, les autres en tant qu'utilisateurs du dispositif de F.P.A.

Les représentants des trois collectivités intéressées : Etat, organisations d'employeurs et organisations de travailleurs, sont donc associés à tous les niveaux. L'assemblée générale de l'association compte ainsi, dans sa formation plénière, douze membres de chacune, et dans sa formation restreinte, huit. Le bureau, principal organe de décision de l'association, comprend dix membres ainsi répartis : quatre représentants des employeurs autant des travailleurs, enfin deux de l'Etat.

Dans les organes consultatifs, institués pour assister les divers organes de l'A.F.P.A. dans leur tâche, le principe tripartite cède la place devant celui de parité. Ainsi les commissions nationales paritaires professionnelles et les sous-commissions départementales de la formation professionnelle des adultes sont-elles composées à égalité de représentants des employeurs et des travailleurs, un membre de chacune de ces collectivités étant alternativement investi, pour un an, des fonctions de président, et un membre de l'autre occupant la vice-présidence.

Les pouvoirs publics se trouvent donc, soit exclus des délibérations des organismes consultatifs de la formation professionnelle des adultes, soit en minorité au sein des organes délibérants. Il y aurait là un fait surprenant, compte tenu de l'importance des missions dévolues à l'A.F.P.A., si cette situation n'était contrebalancée par l'existence d'un contrôle très rigoureux, équivalent de celui qui pèse sur les établissements publics.

D) *La tutelle des pouvoirs publics sur l'A.F.P.A.*

La tutelle des pouvoirs publics sur l'association pour la formation professionnelle de la main-d'œuvre s'exerce principalement selon trois modalités : les pouvoirs publics veillent attentivement à la conformité des décisions des organes délibérants de l'association à la politique du gouvernement, ils donnent leur agrément à la désignation de la plupart des détenteurs des postes de direction de l'A.F.P.A., ils la soumettent enfin à des règles financières et comptables rigoureuses.

La participation organique des représentants des ministères et

des organismes officiels intéressés à l'assemblée générale et au conseil d'administration permet déjà à l'Administration de faire entendre son point de vue, sinon de le faire prévaloir. La présence d'un commissaire du Gouvernement, doté d'un pouvoir de veto à l'encontre de toutes les délibérations de l'Assemblée ou du Conseil, garantit le respect de la politique déterminée par les pouvoirs publics et la conformité des décisions d'exécution prises par l'A.F.P.A. aux vœux du Gouvernement.

Les risques de divergence entre les positions respectives du ministère du travail et de l'association étant ainsi évités au niveau de ses organes délibérants, ils pourraient se retrouver au niveau du personnel de direction. Là encore, toutes les précautions sont prises : le président et le directeur administratif sont élus par le conseil, mais leur désignation doit être confirmée par un agrément du ministre du travail. Il en va de même du trésorier et du chef de la comptabilité ainsi que, de façon générale, des principaux chefs des services centraux et extérieurs.

Ce contrôle sur les personnes se double d'un contrôle non moins sévère sur les actes. Un arrêté du 1^{er} février 1966 définit les modalités d'exercice du contrôle économique et financier, assuré par un contrôleur d'Etat ayant une mission générale de contrôle de la gestion de l'établissement et de surveillance de toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion économique ou financière. Un autre, du 18 février 1966 pris conjointement par le ministre des Affaires sociales et par le ministre de l'Economie et des Finances en vue d'assouplir les règles du fonctionnement financier et comptable de l'association, laisse entre les mains de l'autorité administrative une panoplie étendue de moyens de contrôle.

C'est ainsi qu'en vertu de ce texte, le budget annuel de l'A.F.P.A. est soumis à l'approbation des deux ministres de tutelle, accompagné de documents retraçant l'état d'exécution des programmes d'investissement des années antérieures, précisant les programmes des années ultérieures, et rendant compte de l'occupation effective des centres. Il ne devient exécutoire qu'à dater de cette approbation ; si celle-ci n'est pas intervenue à l'ouverture de l'exercice qu'il couvre, l'ordonnateur pourra engager les dépenses d'investissement antérieurement autorisées et ordonner les paiements correspondants, pourvu qu'il ait l'agrément du contrôleur d'Etat. Quant aux dépenses de fonctionnement, il sera libre de les engager dans la double limite des prévisions adoptées par l'assemblée et des crédits approuvés au titre de l'année précédente, à condition que le contrôleur d'Etat ne s'y oppose pas. Le budget doit en outre être présenté selon une nomenclature précisée par le texte, et comporter notamment deux sections, relatives l'une aux opérations de fonctionnement, l'autre aux opérations de capital ; cette dernière est établie « conformément aux directives du ministère des Affaires sociales ».

La comptabilité, de son côté, se conforme aux règles générales de la comptabilité publique ; c'est ainsi que le chef du service doit

fournir en garantie de sa gestion un cautionnement qui peut être soit versé en numéraires ou en rentes sur l'Etat, soit remplacé par la garantie résultant de l'affiliation à une association française de cautionnement mutuel agréée par l'Etat. Sa gestion est soumise aux vérifications des agents désignés à cet effet par le ministre des Affaires sociales et aux contrôles de l'inspection générale des finances et des comptables supérieurs du Trésor, et il peut voir mise en cause sa responsabilité pécuniaire. La tenue de la comptabilité se conforme au plan comptable général, et le compte financier de l'exercice écoulé est soumis à l'approbation des ministres de tutelle, qui le transmettent à la Cour des Comptes.

Les opérations effectuées par l'association sont également soumises aux règles du droit public, ainsi qu'au contrôle préventif de l'administration. Les décisions de l'Assemblée relatives aux émissions d'emprunts ne sont exécutoires qu'après approbation du ministre de l'Economie et des Finances ; il en va de même de celles relatives aux aliénations immobilières, qui ne peuvent, en outre, de même que la vente d'objets mobiliers d'un montant dépassant cinq cent francs, être effectuées que par l'intermédiaire du service des domaines. Il est également précisé que les opérations relatives aux locations et acquisitions d'immeubles sont soumises aux règles applicables aux mêmes opérations réalisées par l'Etat. Enfin en ce qui concerne les marchés passés par l'association, la procédure des marchés publics est de règle chaque fois que la commande dépasse un seuil déterminé conjointement par les autorités de tutelle ; au-dessous de ce seuil, les projets de marchés doivent être soumis à l'avis de la commission consultative des marchés instituée auprès du ministre des Affaires sociales.

Au vu de ces multiples contrôles, il est permis de douter de l'autonomie réelle de l'A.F.P.A. Bien que le ministre des affaires sociales dise de l'arrêté du 18 février 1966, dans sa circulaire du 6 juin 1966, qu'il « a pour effet d'assujettir l'association gestionnaire à des règles de tutelle et de contrôle financier et comptable analogues à celles applicables aux établissements publics à caractère administratif, sans pour autant porter atteinte au statut de l'association de la loi du 1^{er} juillet 1901 », la compatibilité des règles applicables aux uns et à l'autre reste à démontrer. Quoi qu'il en soit, ce qui ressort de ce commentaire du ministre, c'est que la forme de l'association de 1901 n'a pas été choisie pour les facilités juridiques qu'elle offre à ceux qui la choisissent. Le réseau des contrôles auxquels est soumis l'A.F.P.A., leur alignement sur les procédés de tutelle applicables aux établissements publics administratifs montrent amplement que l'A.F.P.A. ne perdrait rien en liberté si elle se transformait en organisme public.

Si l'A.F.P.A. se présente comme un « cas typique d'administration parallèle, dont le statut devrait plutôt être celui d'un établissement public » (14), c'est vraisemblablement pour des rai-

(14) Rapport de la Cour des Comptes pour 1961. J.O. Documents administratifs, p. 251.

sons d'ordre psycho-sociologique. Le fondement du système de formation professionnelle repose en effet, dans la conception actuelle, sur la participation des employeurs et travailleurs. Or ceux-ci redoutent tout ce qui pourrait les entraîner dans la voie de l'intégration à la machine d'Etat. De leur point de vue, la formule de l'association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, symbole de la liberté de groupement, est nettement préférable à celle de l'établissement public. Quant aux pouvoirs publics, ils acceptent d'autant plus volontiers ce point de vue que, par la voie des contrôles publics, leur maîtrise sur la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle reste garantie.

Paragraphe VI

L'ASSOCIATION TECHNIQUE DE L'IMPORTATION CHARBONNIERE (A.T.I.C.)

L'association technique de l'importation charbonnière constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, regroupe depuis 1944, date de sa création, tous les organismes et entreprises qui assurent l'importation en France de charbon étranger. Dans le contexte économique de sa création, elle va se voir rapidement dotée de missions de service public qui, comme c'était déjà le cas pour l'A.M.P.R.A. et l'A.F.P.A., lui donneront une physionomie particulière par rapport à la généralité des associations de 1901 (15).

A) *La mission de l'A.T.I.C.*

Le contexte économique dans lequel s'inscrit la création de l'A.T.I.C. explique le rôle qui va être dévolu à cette association. Au sortir de la guerre, l'importation des combustibles minéraux solides n'échappe pas au monopole assuré par le Service des importations et des exportations (I.M.P.E.X.). Cependant, dès le mois de novembre 1944, ce régime va se dissocier de celui de l'importation des autres produits ; désormais ce n'est plus l'I.M.P.E.X. qui en a le monopole, mais l'A.T.I.C., association qui regroupe deux catégories de membres : des importateurs consommateurs (S.N.C.F., E.D.F., G.D.F., sidérurgie) et des importateurs revendeurs.

La nationalisation des houillères assure à la puissance publique la maîtrise de la production charbonnière sur le territoire français. Le monopole de l'importation du charbon en est le complément logique. Celui-ci ne va plus être la conséquence momentanée d'une

(15) Cf. J. PICARD : L'organisation de l'importation charbonnière. Revue française de l'énergie. Juin-Juillet 1951. — A. VIALA. L'importation charbonnière. Annales des Mines. Novembre 1960 — J. BOUCHET. Le régime de l'importation charbonnière depuis la fin de la guerre. Thèse Paris 1952 (ronéo).

pénurie de combustibles, mais devenir permanent. Les Charbonnages de France auraient pu s'en charger, mais le gouvernement va décider de laisser les choses en l'état et confirmer la mission de l'A.T.I.C. L'article 6 de la loi de nationalisation des houillères du 17 mai 1946, dispose « qu'un règlement d'administration publique... détermine les conditions dans lesquelles le commerce de l'importation et de l'exportation des combustibles minéraux solides... est réglementé et contrôlé par l'Etat ». Le 24 janvier 1948, le R.A.P. annoncé décide dans son article premier que « les opérations d'achat à l'étranger et de transport des combustibles minéraux solides, jusqu'à la prise en charge par leurs destinataires, ne peuvent être réalisées que par un groupement d'importateurs soumis aux dispositions du présent décret... » ; l'organisme ainsi désigné devra obtenir l'agrément des ministres des Finances et de l'Industrie (art. 2) et passer avec l'administration une convention définissant ses obligations et celles de l'Etat (art. 3). L'A.T.I.C. est confirmée dans la fonction qu'elle exerçait depuis 1944 par un arrêté du 5 février 1948, lui conférant l'agrément requis, puis signe le 7 avril la convention prescrite.

L'ampleur des tâches dévolues à l'A.T.I.C. est circonscrite dans des limites relativement étroites. Ce n'est pas à elle, mais à la Direction des Mines du ministère de l'Industrie, qu'il appartient de fixer les programmes d'importation, après consultation des Charbonnages de France. Il ne reste à l'A.T.I.C. qu'à prospecter le marché international et à passer avec les exportateurs étrangers les contrats de fournitures nécessaires à l'approvisionnement du pays, puis à acheminer les combustibles jusqu'à la prise en charge par leurs destinataires. Dans ces limites, la latitude d'action des dirigeants n'est pas totale. Aux termes de l'article 5 du décret précité, elle « doit se conformer aux instructions » des ministres de tutelle ; et la convention du 7 avril 1948 évoque les « directives générales qui lui seront données par le Directeur des mines ». La compétence de l'A.T.I.C. ne s'étend pas au-delà des tâches d'exécution et, même dans ce domaine, est subordonnée aux exigences de l'administration.

La création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier a sensiblement réduit le champ d'application géographique du monopole de l'importation charbonnière et, par suite, a dépossédé l'A.T.I.C. de l'essentiel de ses attributions à l'égard des charbons en provenance des cinq autres pays membres de la C.E.C.A. Elle n'a plus d'autre rôle, en ce qui les concerne, que celui d'une « boîte aux lettres » (16) ; elle est en effet tenue de réaliser les importations en provenance de ces pays conformément aux ordres des acheteurs français. Toutefois, cette restriction du champ géo-

(16) A. de LAUBADERE. Le règlement amiable du contentieux opposant le Gouvernement français à la haute Autorité de la C.E.C.A. au sujet du régime juridique de l'importation charbonnière en France. A.J.D.A. 1961 — pp. 476 à 479. cf. aussi : Cour de justice des communautés européennes — 14 juillet 1961, affaire VOEL-BLESS, Recueil 1961, pp. 391 et s.

graphique de la compétence de l'A.T.I.C. ne porte pas atteinte aux prérogatives juridiques de l'association, intactes pour toutes les opérations effectuées avec des pays autres que ceux qui ont signé le traité créant la C.E.C.A.

B) Le contrôle des pouvoirs publics sur l'A.T.I.C.

En dépit de la mission dont elle a la charge, l'A.T.I.C. est principalement un groupement de type corporatif. Elle reste essentiellement constituée comme lors de sa création, par la réunion d'importateurs-consommateurs et d'importateurs-revendeurs. A la suite des nationalisations, la catégorie des importateurs-consommateurs comporte, à côté d'une société d'économie mixte (la S.N.C.F.), deux entreprises publiques (E.D.F. et G.D.F.). Mais les sidérurgistes et les importateurs-revendeurs restent purement privés. En 1948, cependant, un représentant de l'Etat fut introduit au conseil d'administration, dont il préside de droit les séances. Il fut question, à un certain moment, de donner à l'Etat la majorité des sièges; cette prétention éphémère n'a eu d'autre aboutissement que de donner au président du Conseil d'administration une voix prépondérante en cas de partage des opinions.

La majorité appartenant ainsi aux importateurs eux-mêmes, un contrôle s'imposait pour vérifier la conformité de la gestion de l'association aux exigences légales et réglementaires ainsi qu'aux directives administratives. Le directeur des mines au ministère de l'Industrie remplit les fonctions de commissaire du gouvernement, assiste de droit aux séances du conseil d'administration, et a le pouvoir d'opposer un veto suspensif à l'encontre de toute décision affectant l'organisation générale de l'importation charbonnière; l'association peut faire appel de ce veto devant le ministre. En outre, un contrôleur d'Etat surveille l'ensemble des opérations financières. En pratique, aucune décision n'est prise sans l'accord de l'administration.

Association constituée conformément à la loi de 1901, l'A.T.I.C. est investie d'une mission de service public. Les techniques juridiques, par lesquelles s'opère cette délégation de compétence, commencent à nous être familières. A l'origine, un texte de loi prévoit le cadre général de cette délégation, concrétisée par la suite par la signature d'une convention entre l'Etat et l'association. L'attribution d'un monopole complète cet octroi de compétence. Enfin un contrôle permet à l'administration d'en vérifier le bon usage. Dans le cas de l'A.T.I.C. on trouve également un agrément ministériel. Enfin, aussi bien pour l'A.T.I.C. que pour l'A.M.P.R.A. ou l'A.F.P.A., la participation des professionnels est largement majoritaire par rapport aux représentants de l'Etat.

Toutes ces caractéristiques nous éloignent sensiblement du cadre général fixé par la loi du 1^{er} juillet 1901. Leur apparition coïncide avec une mutation sensible des relations entre les pouvoirs publics et les organismes privés. C'est dans ce cadre plus général qu'il convient d'en rechercher la signification.

CHAPITRE VII

LES ASSOCIATIONS DANS LE SECTEUR DE LA RECHERCHE

L'existence des associations que nous allons évoquer dans les pages qui suivent, résulte de données assez particulières. Nous verrons qu'actuellement, certaines d'entre elles peuvent faire l'objet d'un agrément, prévu par un décret du 29 septembre 1965. Mais l'intervention de ce texte ne s'explique que par une situation de fait existant depuis quelques années, situation à laquelle elle entend remédier. Nous analyserons donc en premier lieu le phénomène connu sous la dénomination des « associations-relais » avant d'examiner les éléments nouveaux introduits par le décret du 29 septembre 1965, remplacé par un nouveau texte en date du 28 décembre 1967.

A) *Le phénomène des « associations-relais ».*

Depuis une dizaine d'années, un certain nombre d'observateurs de la vie administrative française ont constaté un dédoublement singulier des institutions dont l'activité s'exerce dans le domaine universitaire. Dans ses développements consacrés à la critique de ce qu'elle appelle les « démembrements de l'administration », la Cour des Comptes (1) a analysé le phénomène dans les termes suivants : « Un exemple caractéristique est fourni par l'Université de Paris où l'on constate non seulement des démembrements de type administratif, mais aussi une multiplication d'établissements privés qui accentue encore la dispersion des activités : chaque institut, centre, école, est généralement doublé par une association de la loi de 1901, poursuivant apparemment des buts semblables ou très voisins, ce qui permet aux opérations les plus complexes de se dérouler en dehors de toute réglementation. Cette juxtaposition de services officiels et d'organismes de droit privé est plus ou moins apparente ; leurs relations financières ne sont pas toujours décrites dans les comptes, elles peuvent consister en concours

(1) Rapport pour 1960-1961 — J.O. Doc. admin., 1963 - p. 252.

gratuits de fonctionnaires, en prestations sans contre-partie de locaux et de bibliothèques, en abandon de recettes provenant des publications, etc... En fait, le mécanisme est toujours le même : création d'un institut public, puis d'une association, attribution de subventions de l'institut à l'association, et fonctionnement parallèle des deux entités, les secondes étant au service de la première ». Puis, après avoir mentionné une quinzaine de cas où elle a observé de semblables dédoublements, la Cour observe que « cette pratique permet des irrégularités qu'il est difficile de déceler par les procédés habituels de contrôle des organismes subventionnés ».

Au-delà des abus auxquels il peut donner naissance, le phénomène en lui-même mérite d'être exploré. Le but essentiel de ces pratiques est de donner un peu d'aisance financière aux laboratoires de recherche, dont les initiatives sont toujours freinées par l'insuffisance des crédits alloués par l'Etat. La constitution d'une « caisse noire » alimentée par les ressources les plus diverses, permet d'y atteindre peu ou prou. Depuis la dernière guerre, le procédé s'est développé grâce à la multiplication des relations entre l'Industrie et l'Université, la première s'adressant volontiers à des chercheurs de l'enseignement supérieur pour effectuer des études dépassant la capacité de ses propres installations de recherche. Faute d'une réglementation appropriée, les accords conclus entre les industriels et les membres de l'enseignement supérieur se passaient à l'insu de l'administration universitaire et sans souci des principes de la comptabilité publique (2).

Fréquemment, ces « caisses noires » se manifestent par l'ouverture de comptes de dépôts au nom de fonctionnaires désignés par leurs titres. Pour lutter contre leur prolifération, l'article 18 d'une loi du 31 décembre 1953 avait décidé que toute personne acceptant d'ouvrir un dépôt au nom d'un fonctionnaire désigné « *ès qualités* » serait pécuniairement responsable s'il ne s'agissait pas d'un comptable public et si une gestion de fait était ultérieurement reconnue. Mais, de peur de heurter des habitudes profondément enracinées, le pouvoir réglementaire n'a jamais pris le décret d'application prévu, classant ainsi la disposition controversée parmi les multiples textes destinés à rester lettre morte.

Parfois, à la gestion individuelle est préférée la formule de l'association réservée à l'adhésion de fonctionnaires, voire à celle d'industriels. En certains cas, l'organisme ainsi constitué présente un caractère quasi-officiel. Tel est le cas par exemple de l'association pour le développement de la recherche, constituée en 1957, et dont l'objet est de poursuivre « le développement des laboratoires de l'Université de Grenoble dans le sens d'une organisation industrielle, au moyen de dons ou de subventions destinés à l'amélioration du matériel, à la réalisation d'études ou de recherches d'intérêt général, à certaines rémunérations pour le personnel, et,

(2) Id. p. 284.

enfin, à la création de bourses d'études pour des stagiaires spécialement agréés par l'association » (3). Ouverte à l'adhésion de tous les laboratoires de l'Université, après acceptation du conseil d'administration qui statue sur proposition du recteur, elle tire l'essentiel de ses ressources des cotisations des industriels adhérents et des contrats de recherches qu'elle conclut avec les organismes intéressés.

En pratique, son rôle essentiel est d'apporter une solution aux problèmes juridiques soulevés par la mise en œuvre de la réglementation qui gouverne l'Université. Les contrats conclus par l'A. D.R. le sont pour le compte du laboratoire visé, qui dispose ainsi, sans aucune intervention de la faculté des sciences et en échappant aux règles applicables aux contrats de recherche des laboratoires universitaires, de fonds gardés par l'association à sa disposition. Pour l'exécution de ces contrats, l'A.D.R. recrute un personnel soumis au droit privé et qu'elle rémunère elle-même. En définitive, les facilités de gestion obtenues grâce à cette association sont « tellement appréciées que, aux dires de Monsieur Touscoz, (elle) conclut non seulement des conventions de recherches avec des industriels privés mais aussi avec de très nombreux organismes publics », tels que la Délégation générale à la recherche scientifique et technique, la Direction des Recherches et Moyens d'essais, le Centre de l'Energie atomique, etc... (4).

S'il permet de trouver une solution à des difficultés occasionnées par l'inadéquation des règles administratives à une collaboration fructueuse entre l'Industrie et l'Université, le recours à l'association de 1901 ne va pas sans soulever de nouveaux problèmes, d'ordre juridique. « Au regard des principes juridiques, poursuit l'auteur précité, l'A.D.R. constitue à n'en pas douter un de ces démembrements de l'administration dont les inconvénients ont été souvent signalés : elle permet de ne pas appliquer les règles budgétaires et de contrôle, elle constitue un moyen commode pour mettre en échec le statut de la fonction publique. Avec les autres associations de son type elle engendre une altération de la notion de service public résultant du déplacement et de la dispersion des responsabilités » (5). Au surplus M. Touscoz estime que les contrats conclus avec de telles associations « sont nuls, de nullité absolue, en raison de l'illicéité de leur objet : l'A.D.R. association privée, ne peut en effet s'engager valablement à faire effectuer une recherche

(3) Cf. Touscoz : Les relations régionales de l'Université et de l'Industrie : l'exemple de Grenoble. *Revue administrative* 1964 - pp. 221 à 232.

(4) Id. p. 227 — Sur la nature et le régime juridique des conventions de recherches passées par ces organismes publics, cf., L. FAVOREU : Les conventions de recherches de la D.G.R.S.T. et de la D.R.M.E.-A.J.D.A. 1965 pp. 456 et s.

(5) Id. *ibid.* L'A.D.R. n'est qu'un exemple parmi bien d'autres — cf. G. DESBRIERE — Rapport au Conseil économique et social sur la liaison entre la recherche universitaire et la recherche industrielle J.O. Avis et rapports du C.E.S., 20 mai 1967 p. 349.

par un laboratoire universitaire, avec le concours du personnel universitaire, et l'utilisation du matériel de l'université : un tribunal ne pourrait que constater la nullité absolue d'un tel engagement et son inefficacité radicale » (6).

C'est pour remédier à cette insécurité et rapprocher le droit de la pratique que sont intervenus les décrets du 29 septembre 1965 et du 28 décembre 1967.

B) Les décrets du 29 septembre 1965 et du 28 décembre 1967.

Le premier de ces textes n'a eu qu'une existence éphémère. Il n'est d'ailleurs jamais entré en vigueur, faute de l'intervention des arrêtés ministériels complémentaires. Il a cependant frayé la voie au décret du 28 décembre 1967 qui, s'il est encore trop récent pour être appliqué dès maintenant, a pu profiter des critiques dont le précédent avait fait l'objet dans l'intervalle, et devrait se révéler mieux approprié aux besoins qui ont motivé son élaboration (7). Tous deux visent à renouveler les données du problème en édictant une réglementation administrative spéciale à ce type d'opérations, réglementation assouplie par rapport à celle normalement en usage dans les établissements publics administratifs. Tous deux entérinent le phénomène des associations-relais et réservent à celles-ci une place dans la nouvelle organisation.

Après avoir posé le principe de la collaboration entre les établissements de recherche scientifique et les organismes publics, semi-publics ou privés qui leur confieraient des études, (art. 1) et prévu que cette collaboration donnerait lieu à contrat toutes les fois où les opérations auraient un caractère de permanence, s'échelonnneraient sur une période supérieure à une année, ou revêtiraient un caractère exceptionnel d'un montant atteignant la somme fixée pour la passation des marchés de l'Etat (art 2), le décret du 28 décembre 1967 énumère les dispositions relatives au montant de la rétribution allouée au laboratoire qui devront figurer au contrat, et prévoit la possibilité pour le contractant, de fournir au laboratoire, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations agréées, des matières premières et du petit matériel, ainsi que de mettre à sa disposition des personnels pour la durée du contrat (art. 3). Sauf opposition du ministre au projet de contrat pendant le mois suivant sa réception, celui-ci est signé conjointement par le cocontractant et la personnalité scientifique responsable de son exécution, puis visé par l'ordonnateur de l'établissement public universitaire dont dépend le laboratoire (art 5). La rétribution prévue au contrat et les fournitures de matériel sont prises en charge dans les écritures de l'agent comptable. Après encaissement, les rétributions sont

(6) Touscoz, op. cit. p. 228.

(7) Cf. B. GIROD de L'AIN : L'exécution de recherches sous contrat dans les laboratoires universitaires. Le Monde 5 Janvier 1968.

affectées au laboratoire après déduction des parts destinées à indemniser l'établissement de rattachement pour les dépenses qu'il a effectuées au titre du contrat. Le personnel permanent du laboratoire reçoit une rémunération, dans la limite d'un pourcentage du traitement brut de chaque agent, pourcentage à fixer par arrêté du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'économie et des finances.

L'ensemble de ces règles a évidemment pour objet de réaffirmer la compétence essentielle des autorités universitaires et le passage obligatoire par les procédures comptables publiques pour tous les travaux commandités par des organismes extérieurs à l'université. Les associations-relais sont totalement éliminées de la signature du contrat. Toutefois, elles peuvent figurer aux clauses du contrat comme intermédiaires entre l'organisme commanditaire de la recherche et l'institut ou le laboratoire qui en sont chargés. Aux termes du paragraphe C de l'article 3, « les contrats pourront prévoir que les fournitures de matières premières et les matériels ainsi que la mise à la disposition des personnels... seront assurées par l'intermédiaire d'une association ayant pour objet le développement de la recherche scientifique et agréée par le ministre d'Etat chargé de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales et le ministre de l'éducation nationale ».

La fonction de ces associations agréées est sans commune mesure avec celle que remplissaient en fait leurs devancières. Outre le fait qu'elles ne sont plus signataires du contrat de recherche, l'intervention qui leur est ouverte perd une partie de son intérêt dans la mesure où le décret assouplit les règles administratives antérieures, notamment celles relatives à la rémunération du personnel temporaire rendu nécessaire par l'exécution de la recherche. Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, ce personnel peut en effet être rémunéré dans les conditions locales du marché du Travail ; par ailleurs, une clause contenue dans la rédaction de 1965, selon laquelle un même agent temporaire ne pouvait être recruté et employé qu'au titre d'une seule opération, a disparu de celle de 1967 ; cette élimination traduit un nouvel effort dans la voie du réalisme (8).

L'expérience avortée de 1965, reprise sur de nouvelles bases dans le décret du 28 décembre 1967, est encore trop récente pour que sa portée effective puisse être dès maintenant envisagée. Cependant elle témoigne d'un effort incontestable des hautes instances administratives pour tenir compte des exigences de la pratique et pour remettre celle-ci en accord avec le droit, mais avec un droit lui-même assoupli, plus adéquat à la réalité qu'il a pour but d'ordonner.

Constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, les

(8) Pour une appréciation critique sur cette disposition, cf. DESBRIERES : *op. cit.* p. 355.

associations-relais répondaient à des besoins nés de l'évolution de la recherche scientifique en France, besoins qui n'avaient pas trouvé de structure administrative appropriée. Nées en marge de la légalité, elles ont vocation de s'insérer dans un nouveau système de relations entre l'industrie et l'université. Mais leur existence et leur rôle sont étroitement conditionnés par l'état actuel et par l'évolution future de la réglementation administrative applicable aux établissements publics de recherche. En fait, elles servent principalement d'instruments à l'administration (9).

(9) Dans le cadre de la refonte des institutions universitaires commandée par la loi d'orientation de l'enseignement supérieur, le décret du 28 décembre 1967 a été abrogé par celui du 14 juin 1969, relatif au budget et au régime financier des universités et autres établissements publics à caractère scientifique et culturel. L'art. 38 de ce dernier texte prévoit que les contrats et conventions de recherches sont désormais conclus par le président de l'université, qui peut à cette fin, déléguer sa signature, et deviennent exécutoires après approbation par le conseil scientifique de l'université.

CONCLUSION A LA PREMIERE PARTIE

Il y a un quart de siècle, M. Robert Brichet citait le texte suivant de Paul Leroy-Beaulieu (1) : « Il n'est pas d'idée plus frivole que celle de l'omnipotence de l'Etat en matière législative ou juridique. Il peut écrire des textes de loi, mais s'ils ne sont pas conformes à la nature des choses, celle-ci les déjoue : il y a dans la nature des choses une incompressible ironie qui se rit du législateur ». A notre tour, nous pouvons, au terme du panorama que nous avons tracé tout au long de cette première partie, reprendre à notre compte cette opinion et l'appliquer à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Si cette loi, tard venue par rapport aux textes promulgués dans les pays analogues au nôtre sur la liberté d'association, demeure encore aujourd'hui le terme de référence d'innombrables groupements, ce n'est pas en raison d'une prescience spéciale du législateur de 1901 sur l'avenir de notre société, mais simplement parce qu'elle est suffisamment souple pour permettre les usages les plus divers. Ainsi évoque-t-elle ces auberges espagnoles, où chacun trouve ce qu'il apporte. Elle n'a résisté à l'épreuve du temps qu'en acceptant de subir les mauvais traitements que lui ont infligés ses utilisateurs, soit en la déformant, soit en la complétant.

La physionomie actuelle du statut de l'association est donc profondément différente de celle que lui avait donnée le législateur de 1901. L'évolution porte principalement sur deux points. En premier lieu, le statut de 1901 reposait sur l'existence de clivages horizontaux : il distinguait les associations non déclarées, les associations déclarées et les associations reconnues d'utilité publique. Aujourd'hui ces clivages se sont estompés et ont abandonné la première place à des clivages verticaux, fondés sur l'objet des diverses catégories d'associations. En deuxième lieu, la loi de 1901 établissait un cadre juridique spécifique, destiné à gouverner certains groupements aux caractéristiques bien précises, différents aussi bien des autres cadres juridiques privés que des institutions publiques. Or, actuellement, les distinctions s'estompent et l'on

(1) Traité théorique et pratique d'économie politique — 1906 tome IV, p. 687 — Cité par R. BRICHET : l'évolution de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association — Thèse Alger 1943 - p. 51, note I.

assiste à une interpénétration des catégories juridiques traditionnelles, sans que le cadre de l'association fasse exception à cette tendance.

1. — *La prépondérance des clivages verticaux par rapport aux clivages horizontaux.*

L'accent mis par le législateur sur l'unicité du cadre associatif a fait rapidement l'objet de contestations. Nous avons mentionné la critique émise à ce sujet par Raymond Poincaré en 1907. Les seules distinctions qui avaient été retenues portaient sur la capacité juridique, refusée aux associations non déclarées, limitée pour les associations déclarées, réservée dans sa plénitude aux associations reconnues d'utilité publique. Le texte de la loi ne fait nulle part mention de l'objet des associations, sinon pour prohiber les groupements qui useraient du nouveau cadre juridique pour des objets illicites. Les débats parlementaires ne font pas davantage allusion à cet aspect du problème. Aussi bien, il semble ne pas se poser, puisque ce que veut établir le législateur, c'est un régime de liberté totale, que la loi se borne à mettre un terme au système de l'autorisation, et que, pour le reste, elle s'en remet à l'initiative des fondateurs et des membres de l'association pour formuler, en pleine indépendance, les règles auxquelles ils entendent se soumettre pour atteindre au mieux leurs objectifs. Etant donné l'optique choisie par le législateur, la seule discrimination qu'il aurait pu valablement établir entre les diverses sortes d'associations aurait porté sur la délivrance, de plein droit, à certaines associations, de la pleine capacité juridique. C'est d'ailleurs ce qu'il fera en 1933 pour les associations d'assistance et de bienfaisance. Pour le reste, il lui suffit de faire sauter les barrières qui entravaient la liberté d'association. Cette œuvre négative n'appelle pas de discrimination.

Pour que les clivages de type vertical, c'est-à-dire ceux qui différencient les associations selon leur objet : jeu, sport, tourisme, étude, bienfaisance, etc... présentent un intérêt quelconque, il faut que les pouvoirs publics aient l'intention de favoriser l'un ou l'autre de ces objectifs, de promouvoir une action positive au bénéfice d'une activité déterminée, considérée comme particulièrement digne de retenir l'attention bienveillante de l'Etat, bref, d'intervenir dans l'un de ces domaines. Or le climat politique et social existant à l'aube de ce siècle ne porte pas vers de telles interventions. La puissance publique assume directement la responsabilité de ses missions de souveraineté, mais estime ne pas devoir se mêler du reste, qui ressortit à la compétence exclusive du secteur privé. Ce qu'il peut faire de mieux, c'est de lui laisser la bride sur le cou et, pour cela, d'éliminer les entraves à ses initiatives. C'est précisément ce que réalise la loi de 1901, qui élimine les articles 290 et suivants du code pénal et la loi de 1834.

L'évolution suivra logiquement la mutation du rôle de l'Etat lui-même. Au fur et à mesure que les gouvernants, poussés en cela par l'opinion publique, annexent à leur domaine de responsabilité des zones d'activités nouvelles, au fur et à mesure que l'Etat élargit les frontières du service public, les associations agissant dans ces domaines suscitent l'intérêt des pouvoirs publics qui préféreront souvent encourager les initiatives préexistantes, quitte à veiller à ce qu'elles se conforment aux exigences de l'intérêt général, plutôt que de prendre directement en charge, dans le cadre d'institutions publiques, des tâches qu'ils n'ont parfois ni la compétence, ni le goût d'assumer. Alors apparaissent les régimes spéciaux qui se mettent à foisonner et, comme l'écrit M. le professeur Charlier, « de l'idée qu'il y a un régime général flanqué d'exceptions peu importantes, on évolue vers l'idée opposée que l'essentiel n'est pas l'acte juridique de rencontre des consentements (qui est toujours le même), mais la fonction remplie et le pouvoir exercé d'après le but, l'objet, le recrutement des participants, bref le contenu sociologique et non la forme technique ni la qualification nominale. A tel point que, pour faire remplir à coup sûr le rôle, on force le consentement, on le feint, on se passe de lui, comme dans les associations syndicales forcées et les multiples autres enrôlements sociaux et groupements plus ou moins obligatoires de ces dernières dizaines d'années : l'œuvre l'emporte visiblement sur la liberté » (2).

Dans le même temps, les clivages horizontaux se dévalorisent. Ce n'est pas l'association non déclarée qui va pouvoir entreprendre une œuvre continue. Mais la distinction entre les associations déclarées et les associations reconnues d'utilité publique s'estompe également. Cela tient en premier lieu à l'effritement des fortunes privées, ce qui réduit d'autant les possibilités de libéralités. Cela tient surtout au fait que l'avantage limité résultant de la reconnaissance pâlit devant les perspectives qu'ouvre l'établissement de relations étroites avec l'Etat : espoir de subsides, certes, et souvent infiniment plus importants et plus réguliers que ne peuvent en procurer les ressources provenant du secteur privé, mais aussi de privilèges juridiques, grâce auxquels l'association bénéficiaire est en mesure de hâter l'accomplissement de ses objectifs.

La structure interne du statut de l'association s'est donc profondément bouleversée depuis 1901. L'évolution a également affecté les frontières entre la catégorie juridique de l'association de 1901 et d'autres institutions juridiques.

2. — *La dilution des frontières de l'association.*

La pratique de l'association révèle que les principes du droit

(2) Les contradictions internes des groupements — Revue Française de science politique — 1951, p. 322.

français en ce qui concerne la coïncidence entre les statuts juridiques édictés par le législateur pour certaines catégories d'organismes et les caractéristiques propres de ces mêmes organismes ne sont plus toujours respectés. Ainsi se réalise une interpénétration des statuts juridiques les uns avec les autres. Dans le cadre du droit privé, le statut de l'association accueillera des institutions qui, en toute logique, aurait dû se ranger dans d'autres catégories juridiques. L'association va même devenir une option possible pour des groupements qui auraient aussi bien pu adopter le cadre d'une institution publique.

Entre l'association et les autres statuts juridiques privés, les frontières sont perméables. Le législateur a créé, en 1905, des associations cultuelles destinées à recevoir et à gérer les biens abandonnés par les établissements publics du culte. Ce faisant, il a introduit dans la catégorie de l'association des organismes dont la raison d'être n'est pas de rassembler des personnes autour d'un projet déterminé, mais d'assurer la gestion d'une masse de biens affectée au culte, mission pour laquelle il existe une forme juridique adéquate : la fondation personnalisée.

Des interférences analogues se produisent entre l'association et la société. Elles étaient d'ailleurs en germe dans la jurisprudence de la Cour de cassation limitant le champ d'application de la société aux groupements réalisant un partage positif du bénéfice réalisé et abandonnant à l'association les groupements constitués pour éviter des pertes à leurs membres. D'après cette interprétation jurisprudentielle, l'association peut être lucrative. Dans le sillage de cette opinion du juge, seront créées des associations destinées à favoriser les groupements d'entreprises industrielles, et le gouvernement les encouragera en 1955 en instituant un agrément en leur faveur. En sens inverse, le législateur crée en 1960 des sociétés sans but lucratif, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

De la même façon, les organisations syndicales les plus représentatives des employeurs et des travailleurs prévoient, en signant la convention collective du 21 décembre 1958 sur l'assurance complémentaire de chômage, que les institutions chargées de recueillir les cotisations et de répartir les allocations seront constituées conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901. Ce sont les A.S.S.E.D.I.C. Or, il existe un cadre juridique qui est précisément destiné à accueillir les institutions effectuant ce type d'opérations, celui des mutuelles. Nul ne semble s'en soucier, ni les fondateurs de l'association, ni les pouvoirs publics, qui se préoccupent cependant d'en réglementer le fonctionnement.

La frontière n'est pas davantage tranchée entre les cadres juridiques créés pour régir les organismes privés et ceux destinés à gouverner les institutions publiques. D'anciennes associations ont été remplacées par des établissements publics : L'Union française des anciens combattants, instituée par une ordonnance du 11 mai

1945, cède bientôt la place à l'Office national des anciens combattants, établissement public administratif. Le Bureau universitaire de statistiques, dont les fonctions étaient initialement assumées par une association de 1901, est devenu un établissement public. De même, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires s'est substitué à des associations privées. Enfin, rappelons que les tâches dont était chargée l'A.M.P.R.A. ont été reprises par un établissement public, le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles.

Certains organismes, qui demeurent placés sous le signe de la loi du 1^{er} juillet 1901, ont failli être transformés en établissements publics ; une telle mutation n'aurait guère affecté leur organisation ni les modalités de leur fonctionnement. Cependant, l'administration a conservé le cadre juridique existant. En 1961, un décret avait prévu le remplacement de l'Office du sport universitaire et scolaire par un établissement public. Mais en 1963, c'est une association qui ressurgit, l'Association du sport scolaire et universitaire. En 1966, l'Association interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre (A.N.I.F.R.M.O.) songe à renouveler ses statuts ; à cette occasion, les instances gouvernementales envisagent de la transformer en un établissement public. En définitive, la forme de l'association est conservée, sous le nom d'Association pour la formation professionnelle des adultes.

Le fait que des statuts à priori aussi dissemblables que celui de l'association de 1901 et celui de l'établissement public administratif deviennent interchangeables manifeste l'importance de l'évolution survenue depuis le début du siècle. Les observateurs ont maintes fois souligné l'importance du processus de rapprochement entre les pouvoirs publics et un nombre grandissant d'organismes privés. Il importe maintenant d'examiner comment l'association constituée dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 s'insère dans ce phénomène général à notre société.

II^e PARTIE

L'INSERTION DE L'ASSOCIATION CONSTITUEE CONFORMEMENT A LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901 DANS LE PROCESSUS DE RELATIONS ENTRE LES PERSONNES PRIVEES ET LA PUISSANCE PUBLIQUE

Il est devenu banal de constater la multiplication des relations qui se nouent entre la puissance publique et les personnes privées. A l'époque libérale, l'Etat exerçait ses activités dans des domaines limités : la justice, la police, l'armée, les affaires étrangères, tous domaines qui manifestent la souveraineté de l'Etat. Dans ces conditions, les relations qui s'instaurent entre les pouvoirs publics et les personnes privées se bornent à des rapports de sujétion, car l'Etat ne saurait partager ses compétences de souveraineté. En revanche, dans les autres secteurs de l'activité sociale, les personnes privées ont toute liberté de déployer leurs initiatives ; la puissance publique se tient à l'écart, et n'intervient que pour des raisons de haute police, lorsque ces initiatives privées menacent l'ordre et la sécurité publics.

L'extension progressive de l'aire d'intervention de l'Etat, consécutive à l'affaiblissement des conceptions sur l'Etat-gendarme et au renforcement de celles sur l'Etat-providence, modifie peu à peu la nature des relations existant entre les pouvoirs publics et les personnes privées. Dans les secteurs d'activité où il est conduit à intervenir, l'Etat peut se dépouiller du caractère autoritaire attaché à l'exercice de ses compétences de souveraineté, et procéder à un certain partage des responsabilités avec des particuliers et des personnes privées.

Ce phénomène a été maintes fois analysé dans le secteur économique de la production. Les entreprises sont insérées dans un réseau complexe de relations avec les administrations. Le cadre juridique de la société anonyme a connu de nombreuses mutations, résultant de l'intervention de l'Etat. Ainsi sont apparues les formules novatrices de la société d'économie mixte et de l'entreprise publique.

La question se pose de savoir si l'association constituée en conformité avec les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 participe de ce même processus de rapprochement et d'imbrication des secteurs public et privé. Les monographies esquissées dans la première partie permettent de répondre par l'affirmative. Cependant, les modalités diffèrent par rapport à celles que l'on rencontre dans le secteur économique de la production. Le fait que l'association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 exclue, par définition, le partage des bénéfices entre ses membres, confère aux relations qu'elle peut avoir avec les pouvoirs publics une coloration différente d'avec celles qui existent entre la société et l'administration.

Si on se place du point de vue de la puissance publique, celle-ci peut adopter l'un ou l'autre des deux modes de relations suivants : ou bien, respectant la séparation traditionnelle des organismes privés d'avec l'Etat, elle se borne à veiller à ce que l'association ne porte atteinte ni à l'ordre public ni aux bonnes mœurs ; il s'agit d'une relation d'indifférence. Ou bien elle reconnaît un rôle positif à l'association, et le sanctionne par l'octroi d'un statut spécial, comportant tout à la fois des prérogatives et des sujétions ; entre l'Etat et l'association, s'établit alors une relation positive d'intérêt.

La relation d'indifférence constitue le mode traditionnel des rapports entre l'association et les pouvoirs publics. Le principe de la liberté de formation de l'association implique la possibilité, pour toute personne, de se grouper avec d'autres pour constituer une association, même lorsque les objectifs poursuivis ne concordent pas avec ceux des pouvoirs publics. Ceux-ci n'ont d'autre motif d'intervention que celui résultant de leur fonction de gardien de l'ordre et de la sécurité publics. Ils ne peuvent imposer aucune obligation positive à l'association, mais simplement vérifier que celle-ci ne commet pas d'infraction. Ce contrôle est parfois renforcé ; les milices privées sont ainsi soumises aux limitations énoncées par la loi de février 1936, et les mouvements de jeunesse à celles de l'ordonnance de 1943. Mais ces textes ne comportent que des interdictions, que des obligations négatives.

En revanche, il y a relation positive d'intérêt entre l'Etat et l'association lorsque les pouvoirs publics, renonçant à l'attitude précédente, reconnaissent au groupement un rôle spécifique. Le rôle incombant à un individu ou à un groupement se définit comme étant le comportement qu'attend de lui la personne qui lui attribue ce rôle. En ce qui nous concerne, nous dirons que c'est en fonction du rôle que les pouvoirs publics reconnaissent à une association, c'est-à-dire du comportement qu'ils en attendent, qu'ils lui accordent certaines prérogatives et la soumettent à diverses sujétions.

A partir des monographies effectuées dans notre première partie, nous pouvons déceler quatre grandes catégories de rôles que l'Etat reconnaît à des associations, correspondant à autant de

modes de relations entre la puissance publique et les personnes privées. Il existe tout d'abord quelques domaines d'activité à l'égard desquels l'Etat se doit de rester neutre. Mais cette neutralité ne signifie pas indifférence, et nous verrons que les pouvoirs publics sont effectivement intervenus pour imposer aux associations œuvrant dans ces secteurs certaines normes de comportement ou pour leur distribuer certains privilèges, ceux-ci devant être répartis équitablement. C'est donc qu'ils leur attribuent un rôle. De nombreuses autres associations, l'Etat attend qu'elles collaborent aux tâches d'intérêt général dont il assume la responsabilité finale. Parfois, il voit dans l'association un point de rencontre entre représentants du secteur public et représentants du secteur privé. Enfin, il arrive à l'administration de considérer l'association comme un instrument propice à la réalisation de certains objectifs qu'elle s'est fixés.

CHAPITRE I

LE ROLE RECONNU PAR L'ETAT A DES ASSOCIATIONS AGISSANT DANS DES DOMAINES A L'ÉGARD DESQUELS LUI-MÊME SE DOIT DE RESTER NEUTRE

L'Etat s'interdit d'intervenir dans certains domaines. Ce n'est pas que ceux-ci lui soient indifférents, mais il estime devoir se tenir à l'écart de questions qui ne relèvent pas de sa compétence. Il adopte donc une attitude de réserve volontaire, qui n'est cependant pas incompatible avec la reconnaissance d'un certain rôle aux associations agissant dans de tels secteurs. Certains textes en portent témoignage, comme nous allons le voir en analysant certains aspects de la réglementation applicable aux associations culturelles et aux partis politiques.

I. — *Le rôle reconnu aux associations culturelles à raison des biens qui leur ont été attribués à la suite de la séparation des Eglises et de l'Etat*

La loi de séparation des Eglises et de l'Etat a pour effet de rompre les liens de collaboration entre les premières et le second. A compter de la date de sa promulgation, les pouvoirs publics sont tenus de respecter une stricte neutralité entre tous les cultes et de s'abstenir de toute aide en faveur d'une quelconque religion. Cependant, au moment même où il rompt ainsi les liens entre les institutions religieuses et étatique, le législateur proclame la liberté individuelle appartenant à tout citoyen d'exercer sa religion, et se préoccupe de déterminer les conditions dans lesquelles le culte public continuera à se dérouler. Pour cela, il édicte, comme nous l'avons vu (1), le statut des organismes qui auront mission d'organiser le culte religieux — ce sont les associations culturelles — et il statue sur le sort des biens auparavant détenus par les établissements publics du culte. Il aurait pu se contenter de régler dans

(1) Cf. supra : Première Partie — Chap. I.

l'immédiat le problème de succession qui se trouvait posé à lui du fait de la mutation intervenue, en laissant pour le reste chaque confession libre de s'organiser comme elle l'entendrait. Il aurait ainsi manifesté son indifférence à l'égard du fait religieux. Cependant, l'analyse des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 montre que le législateur ne s'en est pas tenu là, mais qu'il a reconnu aux associations cultuelles un rôle positif, destiné à durer au-delà de la période transitoire. Comme le dira en 1910 le commissaire du gouvernement Chardonnet (2), « le besoin social en vue duquel le patrimoine des établissements ecclésiastiques avait été constitué, ce besoin social allait subsister après la séparation de l'Eglise et de l'Etat ». Il appartient aux associations cultuelles de le satisfaire.

Le rôle que leur attribue le législateur apparaît d'abord à travers les limites très strictes qu'il pose à leur activité. Aux termes de l'article 19, elles « devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte ». Et il faut se rappeler que dans la conception initiale, avant les amendements introduits par la loi du 2 janvier 1907, elles avaient reçu le monopole de l'exercice du culte. Pourquoi le législateur aurait-il édicté de telles clauses s'il entendait se désintéresser de l'avenir des libertés de conscience et de culte, s'il méconnaissait tout rôle positif aux associations cultuelles ?

Les règles concernant la dévolution des biens culturels appartenant aux établissements ecclésiastiques manifestent la même orientation du législateur. L'article 5 dit que ces biens ne pourront être transférés qu'aux associations « qui, en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice, se seront légalement formées dans les circonscriptions des établissements dissous ». Et l'article 8 s'emploie à fixer les modalités selon lesquelles seront tranchées les contestations relatives à l'attribution des édifices culturels. Lorsque plusieurs associations revendiqueront le même bien, « le conseil d'Etat statuant au contentieux se prononcera en tenant compte de toutes les circonstances de fait ». En outre, « l'attribution pourra être ultérieurement contestée en cas de scission dans l'association nantie, de création d'association nouvelle par suite d'une modification dans le territoire de la circonscription ecclésiastique, et dans le cas où l'association attributaire n'est plus en mesure de remplir son objet ».

Nous tenons ici la preuve de la volonté du législateur de conférer un rôle permanent aux associations cultuelles. Les édifices qui leur sont transférés font l'objet d'une sorte d'affectation, analogue, bien qu'il s'agisse de biens privés, à l'affectation au culte des édifices continuant à faire partie du domaine public de l'Etat ou des collectivités locales. Et il appartient à la juridiction administrative

(2) Conclusions sur C.E. : 9 décembre 1910. Association cultuelle de Nice. S. 1911.III.54.

de statuer sur les litiges relatifs à cette affectation, à quelque moment qu'ils adviennent. Le juge appréciera en tenant compte de toutes les circonstances de fait, mais surtout en examinant la conformité de l'association aux règles d'organisation générale du culte dont elle se réclame, c'est-à-dire en vérifiant sa fidélité aux principes théologiques fondamentaux de cette religion ou, plus simplement, lorsque c'est possible, c'est-à-dire chaque fois que l'association se réclame d'une religion fondée sur le principe hiérarchique, en prenant acte de l'opinion émise par l'autorité supérieure compétente. C'est pourquoi, comme le disait encore le commissaire du gouvernement Chardonnet (3), « il n'y a pas d'association cultuelle catholique », et il ne peut y en avoir tant que la hiérarchie ne les aura pas acceptées.

La neutralité de l'Etat se trouve ainsi respectée, mais les associations cultuelles n'en reçoivent pas moins la mission d'assurer l'exercice du culte à la suite des anciens établissements ecclésiastiques, mission que le juge administratif est qualifié à vérifier en cas de contestation sur l'affectation des biens qui leur ont été légalement transférés. Il y a donc bien compatibilité entre la notion de neutralité de l'Etat et celle de rôle attribué par ce même Etat à des associations. L'examen des rapports entre les pouvoirs publics et les partis politiques va confirmer ce point de vue.

II. — *Le rôle reconnu aux partis politiques*

Dans un Etat libéral comme le nôtre, les pouvoirs publics se doivent de ne pas porter atteinte à l'égalité des chances que peuvent avoir les diverses tendances de l'opinion d'accéder au pouvoir politique. La compétition est ouverte à tous, et toute intervention de l'Etat en faveur ou au détriment d'un parti politique est de nature à dénaturer le libéralisme dont il se réclame. Le devoir de neutralité se trouve donc à la base de notre système politique.

Mais, dans le même temps, ce système politique ne peut fonctionner que s'il existe des partis vigoureux. Analysant « la distance qui sépare les volontés populaires de leur accomplissement par l'action de l'Etat », M. Lavau note très justement qu'« il risque fort de ne pas y avoir de volonté populaire du tout (mais de simples bons — ou mauvais — sentiments) si cette volonté n'est pas formée ou forgée : il faut proposer des politiques, poser des problèmes, formuler des critiques, tracer des perspectives » (4). Il est donc tout à fait concevable que les pouvoirs publics, soucieux d'assurer un fondement stable au système politique libéral, et sans rompre avec le principe de neutralité, reconnaissent ce rôle

(3) Conclusions sur C.E. : 28 juillet 1911 : ROUGEGRÈ : S. 1912.III. 97. — cf. aussi : Trib. civ. de Bar-le-Duc : 3 février 1942 : Mgr. Ginisty. D. 1942. J.114.

(4) Définition du parti politique. Esprit — Janvier 1958, p. 55.

essentiel des partis politiques et le sanctionnent par l'édiction de règles destinées à en faciliter l'accomplissement.

De fait, la réglementation actuellement en vigueur consacre, à différents points de vue, le rôle des partis politiques (5). Cela est particulièrement apparent en matière électorale : un temps de parole est en effet réservé aux différentes formations politiques sur les ondes de la radiodiffusion et de la télévision françaises pour faire connaître leurs programmes et soutenir leurs candidats.

L'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 reconnaît expressément ce rôle : « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ». Il formule en même temps le principe de leur liberté d'action, puisqu'il ajoute : « Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Cet article 4 concilie ainsi le devoir de neutralité de l'Etat à l'égard des partis politiques avec la reconnaissance du rôle essentiel qu'ils sont appelés à remplir dans un système politique comme le nôtre.

Dans les deux domaines évoqués dans ce chapitre, les relations existant entre la puissance publique et les associations privées sont fondées sur l'affirmation de valeurs pluralistes. Aussi bien en ce qui concerne l'exercice du culte que l'action politique, le pluralisme idéologique apparaît légitime, voire même nécessaire pour le bon fonctionnement de la société. L'Etat se refuse à intervenir dans le fonctionnement des associations culturelles et des partis politiques. Il serait donc faux de dire qu'il collabore avec eux. Et cependant, en leur attribuant un rôle, il admet que ces associations concourent, à un autre niveau que celui auquel lui-même se trouve placé, au bien de la collectivité nationale. Il y a convergence des objectifs respectifs de ces groupements et de l'Etat, mais il ne peut y avoir ni rencontre, ni collusion. C'est seulement à ce moment qu'il devient possible de parler de relations de collaboration.

(5) Cf. DUVERGER et SEURIN : Le statut juridique des partis politiques en France. Annales de la Faculté de droit de l'université de Bordeaux. Série juridique. 1955. — KHEITMI : les partis politiques et le droit positif français. 1964.

CHAPITRE II

LE ROLE DE COLLABORATION RECONNU PAR L'ETAT A L'ASSOCIATION

Le phénomène de la collaboration de l'association avec les pouvoirs publics est d'abord un phénomène spontané, dont l'initiative appartient à l'association. Ce n'est qu'accessoirement que l'Etat intervient pour sanctionner cette collaboration par l'octroi de privilèges et l'imposition de sujétions. Le principe, fondamental en notre matière, de la liberté de collaboration des associations et groupements privés avec la puissance publique, a été parfaitement mis en valeur par de nombreux auteurs, notamment Hauriou, Duguit, Jeze, Rolland... « Ce qu'il faut poser en principe, disait ce dernier dans l'un de ses cours (1), c'est que l'administration publique n'a pas le monopole du bien public ; c'est que les individus et les groupements privés ont le droit de rendre des services au public ; c'est que l'administration doit accepter la collaboration due aux initiatives privées rendant des services au public ». Allant même au-delà de l'énoncé de ce principe relatif au comportement de la puissance publique à l'égard des initiatives spontanées des individus et des groupements privés, il en formulait un autre, visant cette fois le comportement des citoyens d'un Etat fondé sur le principe démocratique : « Dans une société organisée en Etat, une obligation pèse sur tous les individus : l'obligation de coopérer dans la mesure de leurs forces au maintien de la société et au bien commun » (2).

Dans l'optique propre à cette étude, l'analyse du caractère spontané de la collaboration de l'association avec les pouvoirs publics ne nous retiendra pas davantage. Nous nous situons en effet du côté des pouvoirs publics, et ce qui nous intéresse, c'est de voir comment ceux-ci sanctionnent cette collaboration et les conséquences qu'ils en tirent pour le statut de l'association, ou encore pourquoi et comment ils en viennent à intervenir dans

(1) Cours de doctorat — 1934-1935 (polyc.) p. 293.

(2) Id. p. 296.

l'organisation et le fonctionnement des associations pour susciter cette collaboration ou pour en prendre acte. Cette intervention apparaît, comme le note M. le Professeur Auby (3), « à partir du moment où l'Etat abandonne son attitude de neutre ou d'arbitre, où, dépassant son rôle de gardien de l'ordre public, il cherche à imposer à l'entreprise privée une action ou une abstention qu'il juge conformes à l'intérêt général. Alors que l'Etat neutre se borne à conserver et à préserver, l'Etat interventionniste vise à promouvoir, à modifier ; son intervention est un phénomène actif : sans elle un certain résultat ne serait pas atteint ou ne le serait qu'imparfaitement ».

Pour qu'il y ait collaboration, il faut encore qu'une condition soit remplie : il doit subsister une relation d'altérité entre les pouvoirs publics et l'association. La collaboration suppose la rencontre de deux personnes juridiques distinctes. A partir du moment où une association se trouve soumise aux directives de l'Etat au point de perdre son autonomie, il n'est plus vrai de dire qu'elle collabore avec lui ; elle s'intègre alors à la structure administrative et devient un simple instrument de l'administration.

Dans ce cadre, l'analyse du phénomène de la collaboration entre l'Etat et l'association se déroulera en trois temps : nous examinerons tout d'abord les diverses situations dans lesquelles se produit cette collaboration, puis les motifs qu'a l'Etat de sanctionner cette collaboration, enfin les modalités selon lesquelles cette collaboration se manifeste.

SECTION I

LES SITUATIONS DE COLLABORATION ENTRE L'ETAT ET L'ASSOCIATION

Selon les domaines dans lesquels l'association exerce ses activités, elle se trouve dans des situations différentes par rapport à la puissance publique, situations qui sont de nature à infléchir la façon dont elle collabore avec celle-ci. Ces situations sont au nombre de trois. Dans certains domaines, les pouvoirs publics n'ont pas jugé nécessaire la mise en place de structures administratives propres, préférant avoir recours à la médiation de groupements privés parmi lesquels se trouvent des associations de 1901. Dans d'autres domaines, les pouvoirs publics ont établi un réseau d'institutions publiques, mais ne l'ont pas doté d'un monopole légal ; il y a donc place, parallèlement à ce

(3) L'intervention de l'Etat dans les sociétés privées (à l'exclusion de la participation directe de l'Etat), à l'effet d'assurer la protection de l'intérêt public et la réalisation de la politique économique nationale. Société de législation comparée — 5^e journées franco-italiennes (Paris-Nancy — 5-10 juin 1967) (Ronéo), p. 1.

réseau, pour des initiatives privées concurrentes. Enfin il arrive que les pouvoirs publics se reconnaissent le monopole de l'action dans un domaine déterminé, mais qu'ils en délèguent une partie ou la totalité à une association de 1901.

Ces trois situations, aisées à distinguer dans leur principe, ne sont pas toutes contradictoires. Si la première et la seconde sont par définition inconciliables, si la seconde et la troisième ne peuvent non plus se combiner, en revanche la troisième peut se superposer à la première. Rien n'interdit aux pouvoirs publics de confier une mission particulière à une association constituée dans un secteur où l'Etat n'a pas établi de structures propres. Ainsi les fédérations sportives unisports ont reçu délégation de l'Etat pour organiser les compétitions sportives relevant de leur discipline.

Nous étudierons donc successivement :

— la collaboration dans des domaines où il n'existe pas d'institutions publiques parallèles;

— la collaboration indirecte par voie d'activité parallèle à celle des services publics;

— la collaboration par voie de participation directe à la fonction administrative.

Paragraphe I

LA COLLABORATION DANS DES DOMAINES OU IL N'EXISTE PAS D'INSTITUTIONS PUBLIQUES PARALLELES

Dans de nombreux domaines, les pouvoirs publics n'estiment pas nécessaire de mettre en place des institutions publiques, mais préfèrent abandonner aux organismes privés la charge de répondre à certains besoins collectifs, quitte à les aider, moyennant certaines conditions, par l'octroi d'aides et de privilèges variés. Ce faisant, l'Etat réalise une économie d'efforts et de moyens. Par ailleurs, dans une société où l'on ne considère pas que le monopole de la recherche du bien commun doit appartenir à l'Etat, il est normal que celui-ci fasse confiance à des institutions privées pour assumer leur part de responsabilité collective.

Les associations constituées selon la loi de 1901 ne font pas exception à ces principes. En dehors même de celles dont les activités se déploient dans des domaines où les pouvoirs publics ont créé leur propre réseau d'institutions, ainsi que de celles qui sont appelées à participer directement à l'exercice de la fonction administrative, nombre d'entre elles se voient reconnaître le rôle de collaboratrices de l'autorité publique, et à ce titre, sont soumises à diverses sujétions en même temps qu'elles bénéficient de certains avantages financiers ou juridiques.

Tout se passe, dès lors, comme s'il se produisait une répartition des tâches entre les institutions publiques et les associations

privées. Ce fait apparaît très clairement dans le domaine de l'action en faveur de la jeunesse et des sports. Dans le cadre du programme d'équipement sportif et socio-éducatif, l'Etat et les collectivités locales financent en majeure partie la création et l'aménagement de stades, de piscines, de foyers de jeunes travailleurs, de maisons des jeunes de la culture, puis mettent ces équipements à la disposition d'associations de 1901, à charge pour celles-ci de les utiliser au mieux. La puissance publique admet implicitement que les fonctions d'animation ne sont pas de son ressort, qu'elles peuvent être mieux assumées par des organismes privés que par la création d'institutions qui lui soient propres. Conformément au pluralisme dont se réclame notre société, l'Etat ne fait en principe pas de discrimination, pour l'octroi de son soutien, entre les associations selon les opinions politiques ou religieuses dont elles s'inspirent. En certains cas, cependant, il adopte une autre formule, qui consiste à interdire aux institutions qu'il aide, toute propagande en faveur d'une doctrine quelconque.

La manifestation juridique par laquelle s'exprime le plus souvent la reconnaissance par l'Etat du rôle de collaboration d'une association avec les pouvoirs publics réside dans le procédé de l'agrément, à l'obtention duquel est subordonné l'octroi d'avantages juridiques ou matériels. L'association qui en bénéficie a vocation à obtenir une part des largesses dispensées par l'Etat. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé en 1962 (4) que l'article 2 de l'ordonnance du 2 octobre 1943 sur les groupements sportifs et de jeunesse, aux termes duquel « peuvent seuls bénéficier des subventions de l'Etat ou des collectivités publiques les groupements, associations, unions ou fédérations régulièrement constitués dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 », rendait illégale la décision du secrétaire d'Etat à l'enseignement technique, à la jeunesse et aux sports, de ne plus accorder aucune aide financière à une fédération sportive. En effet, explique le Conseil, une telle décision, prise de façon générale et définitive, « équivaut en fait à priver (la fédération requérante) de l'aptitude légale qu'elle tient de l'article 2 précité de l'ordonnance du 2 octobre 1943 de recevoir des subventions de l'Etat ; une telle mesure n'aurait pu régulièrement résulter que du retrait... de l'agrément antérieurement conféré à la dite fédération ». En contrepartie, il faut cependant noter que l'agrément, acte discrétionnaire, peut être retiré dans les mêmes conditions. Il ne procure donc à l'association qui en bénéficie aucune garantie d'une aide continue. Mais il est le symbole de la collaboration de l'association avec l'Etat.

Dans l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt précité, l'agrément est la condition de l'obtention de subventions. Mais il peut ouvrir la porte à toutes sortes d'aides. Citons en deux. Parfois, l'avantage

(4) C.E. 25 mai 1962 — Fédération sportive et gymnique du travail. A.J. D.A. 1962.641 — note A.H.

sera de nature fiscale ; il est automatiquement accordé, par exemple, aux entreprises adhérentes d'un groupement professionnel agréé dans les conditions définies par le décret n° 55-857 du 30 juin 1955 (5). En d'autres cas, il s'agira de priorités dans l'attribution de l'aide publique. Aux termes de la loi du 8 août 1962, complémentaire à la loi d'orientation agricole, « les groupements de producteurs reconnus peuvent bénéficier de priorités et d'avantages particuliers dans l'attribution de l'aide que l'Etat pourra apporter pour l'organisation de la production ou pour le conditionnement, le stockage, la transformation, la commercialisation aux fins de vente en gros des produits agricoles » (art. 14).

Enfin, l'agrément accorde parfois à l'association des privilèges d'ordre juridique. Tel celui, prévu à l'article 16 de la loi précitée de 1962, qui donne aux comités agricoles agréés la faculté de demander au ministre de l'agriculture l'extension des règles édictées à l'égard de leurs membres à tous les producteurs de la circonscription du comité, ou encore celle d'un prix de retrait (6).

Ces agréments et les avantages qu'ils entraînent s'expliquent par la contribution des associations qui les reçoivent à la réalisation du bien commun collectif. En stimulant la pratique des sports, en suscitant parmi leurs membres des efforts de rationalisation et de reconversion de leurs activités, en instaurant des règles de discipline parmi les agriculteurs qu'ils rassemblent, la fédération sportive, le groupement professionnel agréé, le groupement de producteurs reconnu et le comité économique agricole, pour s'en tenir à ces quelques exemples, concourent à l'intérêt général dont l'Etat est le principal, sinon le seul, responsable, et méritent de fait des encouragements en provenance du secteur public, dont ils allègent la tâche. La puissance publique réalise ainsi une économie d'efforts et de moyens, tout en se réservant la possibilité d'exercer un contrôle et, éventuellement, de sanctionner, par un retrait d'agrément et la suppression des avantages qui en découlent, l'association dont l'orientation s'écarterait par trop des objectifs poursuivis par l'Etat.

Paragraphe II

LA COLLABORATION INDIRECTE PAR VOIE D'ACTIVITE PARALLELE A CELLE DES SERVICES PUBLICS

La situation de collaboration que nous évoquons dans ce paragraphe a déjà fait l'objet d'études approfondies. Monsieur B. Geny, notamment, lui a consacré d'importants développements dans sa

(5) cf : supra : Titre I. Chap. VI — Par. I et P. EBRARD : Les avantages fiscaux sur agréments administratifs. *Revue de sciences financières* 1967. pp 41 à 93.

(6) cf. supra, Titre I, Chap. XII, Par. III.

thèse, soutenue en 1930 (7). Dans son étude, il a fort justement souligné trois traits essentiels à cette forme de collaboration. En premier lieu, elle a pour fondement la liberté individuelle, « c'est-à-dire le droit reconnu à chaque individu de faire ce qui n'est pas interdit par la loi. Si, en effet, poursuit cet auteur, comme on doit l'admettre,... l'administration n'a pas le monopole du bien public, si elle n'a pas une vocation exclusive à satisfaire les besoins généraux de la collectivité, il en résulte que les particuliers peuvent, parallèlement à elle, par leurs propres moyens, poursuivre les mêmes fins. Les services collectifs ne sont pas d'essence administrative ; ils sont d'essence institutionnelle, et rien n'empêche les particuliers, groupés en institutions, d'ajouter leurs efforts à ceux de l'Etat, de coordonner leurs initiatives à celles des pouvoirs publics pour collaborer à l'œuvre commune » (8).

Cette dernière observation conduit Monsieur Geny à faire une constatation sur les procédés juridiques habituels de collaboration des administrés avec la puissance publique par voie d'activité parallèle. « Le procédé de technique juridique mis en œuvre par les particuliers, pour réaliser le but d'intérêt général qu'ils se proposent, consiste, sinon nécessairement du point de vue théorique, du moins habituellement du point de vue pratique, à se grouper en institutions organisées » (9). Cette remarque justifie la méthode suivie par l'auteur dans ses développements postérieurs sur la modalité de collaboration par voie d'activité parallèle. Il examine en effet les « formules générales » lui permettant de se réaliser, à savoir la fondation, l'association de 1901, et la société.

Enfin, Monsieur Geny se place au point de vue des résultats engendrés par cette forme de collaboration. « Grâce à l'exercice de la collaboration par activité parallèle, note-t-il, la gestion de certains services d'intérêt collectif est partagée, non pas systématiquement, mais empiriquement, entre l'Etat et les particuliers. Il y a en somme, toute une zone assez étendue de services, où l'activité privée s'exerce concurremment avec celle de l'Etat, sans répartition des tâches logique et préconçue., mais selon un équilibre pragmatique et mouvant. Il en résulte une sorte d'association tacite, de condominium, établi entre les particuliers et l'Etat, sur certain groupe de services sociaux » (10).

Cette analyse est tout à fait exacte ; cependant elle est tout aussi valable pour cette autre modalité de collaboration entre la puissance publique et les particuliers, qui s'exerce dans des domaines où l'Etat n'a pas créé de structures publiques. Une simple phrase suffit à Monsieur Geny pour évoquer le parallélisme entre les initiatives publiques et les initiatives privées, parallélisme qui lui

(7) Bernard GENY : Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration. Thèse Nancy 1930, pp. 241 et s.

(8) Id. p. 243.

(9) Id. p. 244.

(10) Id. pp. 246-247.

sert pourtant de qualificatif au mode de collaboration qu'il examine. Et il n'en tire aucune conséquence juridique. Tout se passe en définitive comme s'il n'admettait l'existence de relations de collaboration entre la puissance publique et les personnes privées qu'à partir du moment où l'une et les autres se trouvent en compétition dans un domaine d'activité. Il semble ne pas imaginer la possibilité d'une collaboration du type de celle que nous avons analysée au paragraphe précédent. Il est vrai qu'à l'époque où il écrivait, l'intervention de l'Etat n'avait pas encore l'ampleur que nous lui connaissons aujourd'hui, et qu'un observateur pouvait penser que dans les domaines où l'Etat n'avait pas créé d'institutions propres, il n'était pas concerné par les initiatives privées qui y étaient prises.

Le professeur Rolland s'est, quelques années plus tard, intéressé à son tour au phénomène de la collaboration entre la puissance publique et les personnes privées (11). Lui non plus n'envisage pas la possibilité d'une collaboration dans des domaines où la puissance publique n'aurait pas créé d'institutions publiques, et il reprend à son compte la terminologie de Monsieur Geny à propos de la collaboration par voie d'activité parallèle. En revanche, il perçoit parfaitement les implications juridiques résultant du fait que la puissance publique et les personnes privées se trouvent exercer leurs activités dans un même domaine. Il n'est pas indifférent, en effet, que la tâche à laquelle collaborent les personnes privées ait été jugée suffisamment importante par l'Etat pour justifier la création d'un service public. Le degré de collaboration qui s'établit dans de telles hypothèses se situe à un niveau normalement plus élevé que lorsque les initiatives privées, même utiles pour la réalisation du bien commun collectif, n'ont pas d'équivalent dans le secteur public. La réglementation applicable à de telles associations sera plus rigoureuse. En outre, il serait difficilement admissible que les initiatives publiques et privées s'ignorent, ou entrent en concurrence les unes par rapport aux autres. Une tendance à la coordination se manifeste donc dans cette modalité de collaboration.

Il convient de noter que lorsque l'Etat laisse subsister, aux côtés des organismes publics créés afin de pourvoir à un besoin social essentiel, des établissements privés œuvrant dans le même domaine, la forme de la personne juridique privée qui en assume la gestion lui est indifférente. Ce qui l'intéresse c'est la nature de l'activité exercée et le fait qu'elle soit concurrente de celle assurée par des institutions publiques. Qu'elle soit prise en charge par un particulier, par une association ou par une société lui importe peu. Aussi parlerons-nous dans ce paragraphe de la réglementation et de la coordination applicables aux établissements placés dans une situation de collaboration par voie d'activité parallèle. Il est

(11) Cours de doctorat à la Faculté de droit de Paris 1934-1935, pp. 288 et s. ; 1939-1940 — pp. 183 et s. Les cours du droit (ronéo.).

bien certain que lorsque c'est une association qui gère de tels établissements, sa faculté d'initiative s'en trouve par là-même affectée.

A) La réglementation des établissements collaborant avec l'Etat par voie d'activité parallèle.

Le principe de liberté d'initiative des personnes privées ne doit pas prévaloir sur le bien de la communauté. Or celui-ci est par hypothèse concerné dans tous les domaines où l'Etat crée des institutions qui lui sont propres, même s'il ne se réserve pas un monopole. La puissance publique veillera par conséquent à ce que les établissements privés fournissent certaines garanties dans l'exercice de leurs activités. Elle subordonnera leur création à diverses conditions et contrôlera leur fonctionnement. Illustrons ces propositions par des exemples pris dans deux domaines où la collaboration par voie d'activité parallèle est particulièrement ancienne : celui des établissements d'enseignement privé, et celui des établissements de soins.

Dans le premier de ces domaines, l'ouverture d'un établissement est subordonnée à une déclaration préalable faite à diverses autorités administratives qui ont la possibilité de faire opposition à une telle ouverture lorsque certaines conditions ne sont pas remplies : conditions tenant à l'hygiène des locaux, aux bonnes mœurs, à la qualité du directeur, etc... L'opposition est soumise à l'appréciation soit d'organismes administratifs ayant un pouvoir disciplinaire (conseil départemental de l'enseignement primaire, conseil académique), avec possibilité d'appel devant le Conseil supérieur de l'Education nationale, soit, pour l'enseignement supérieur, de l'autorité judiciaire. Ces instances tranchent le litige (12).

Quant aux établissements sanitaires privés, leur ouverture est subordonnée, dans certains cas — cliniques privées — à une déclaration préalable à laquelle le ministre peut faire opposition dans un délai de quatre mois si certaines prescriptions ne sont pas respectées, et dans d'autres — établissements de protection, garde et placements d'enfants, sanatoriums, préventoriums, aériums, établissements de soins des maladies mentales, etc... —, à l'obtention d'une autorisation préalable (13).

Les établissements dont l'ouverture est subordonnée à une réglementation de ce genre, font évidemment l'objet d'une surveillance de leur fonctionnement, destinée à constater que les conditions initiales ne soient pas transgressées. En outre, des contrôles plus accentués peuvent s'ajouter, lorsque la collaboration de ces établissements privés avec l'Etat devient plus intime. On rencontre alors des régimes juridiques analogues à ceux qui existent lorsque l'association agit dans un domaine où l'Etat n'a pas créé d'institutions publiques : l'octroi d'un agrément par l'Etat ouvre

(12) A. de LAUBADERE : *Traité élémentaire de droit administratif*. Tome III, 1966, p. 252.

(13) Id. p. 365.

à l'établissement bénéficiaire la possibilité de recevoir un soutien financier ou matériel des collectivités publiques. La loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et l'enseignement privé a recours à une notion quelque peu différente, celle du contrat (14), dont elle envisage deux modalités : le contrat simple et le contrat d'association. L'un et l'autre justifient l'exercice d'un contrôle de l'Etat plus accentué que celui exercé à l'égard des établissements scolaires restés en dehors de toute relation avec la puissance publique.

B) La tendance à la coordination des initiatives publiques et privées.

Lorsque les initiatives publiques et privées coexistent dans le domaine industriel et commercial, il n'est pas étonnant que la concurrence oppose les entreprises relevant de l'un et de l'autre secteur. Normalement, elles se disputent une clientèle existante ou potentielle, l'entreprise publique ayant pour rôle de servir de témoin à l'égard des entreprises privées concurrentes. Cependant, même dans des hypothèses de ce genre, la préoccupation du service à rendre au public peut conduire l'autorité gouvernementale à imposer une coordination, par exemple dans le domaine des transports.

Il en va à plus forte raison de même pour les initiatives qui sont prises dans le domaine administratif. Le secteur public n'a alors d'autre raison d'être que de procurer à la collectivité nationale des services dont la responsabilité incombe à l'autorité publique. Si celle-ci renonce au monopole et accepte la coexistence d'institutions publiques et privées, ce ne peut être qu'en vue d'un meilleur accomplissement du service rendu à tous, cette optimisation étant par exemple conçue comme résultant de la sauvegarde du pluralisme. L'objectif ainsi défini semble bien exclure toute idée de concurrence, d'autant plus que l'Etat, tenant compte de la contribution apportée par les institutions privées à la réalisation de sa tâche propre, est généralement conduit à leur allouer des subsides importants. Comment éviterait-il de chercher à éliminer les doubles emplois et à combler les lacunes que des implantations anarchiques risqueraient de provoquer ? Dans ces conditions, il a spontanément tendance à imposer une coordination des initiatives, d'où qu'elles viennent, ce qui ne signifie pas qu'il y parvienne en tous

(14) Mais le contrat simple n'a du contrat que la forme : dès lors que les établissements justifient de certaines conditions fixées par les textes, ils ont droit à signer un tel contrat. Le pouvoir de l'Etat est lié ; la liberté du contrat disparaît donc en ce qui le concerne. Quant aux effets du contrat, ils sont déterminés par la loi ; le contrat se borne à en appliquer les dispositions à l'espèce particulière. Quant au contrat d'association, s'il ne constitue jamais un droit pour l'établissement privé, il entraîne des effets également déterminés par les textes.

les cas, les obstacles étant parfois insurmontables. Nous verrons que les efforts en ce sens ont produit certains résultats dans le domaine social. Dans celui de l'enseignement, en revanche, la coordination n'est pas encore ébauchée.

Nous avons retenu trois exemples de coordination dans le domaine social. Le premier nous est déjà connu. Nous savons en effet que les Associations régionales pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, puis les Centres techniques qui en ont pris la suite (15) ont vocation à harmoniser les programmes des établissements publics et privés situés dans le ressort de leur circonscription. Par la rencontre qu'ils provoquent entre représentants des deux secteurs, ils doivent orienter les initiatives des uns et des autres vers la satisfaction des besoins les plus urgents. En outre, ils sont dotés de compétences consultatives, notamment à propos des demandes de subventions présentées au titre du plan d'équipement sanitaire et social. Il s'agit donc plutôt d'un effort d'harmonisation que d'une véritable coordination.

Celle-ci est beaucoup plus accentuée en ce qui concerne l'équipement hospitalier du pays, surtout depuis qu'est intervenue l'ordonnance n° 67-829 du 23 septembre 1967, prise en vertu de la loi du 22 juin 1967 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures d'ordre économique et social. Le premier pas avait été franchi par une ordonnance du 11 décembre 1958, ajoutant au livre XII du code de la santé publique un titre 1^{er} bis édictant certaines mesures relatives à l'équipement sanitaire. Ce texte chargeait le ministre de la santé, assisté par une commission nationale et par des commissions régionales, d'assurer la coordination de tous les établissements de soins comportant hospitalisation, quel que soit leur statut, public ou privé, à but lucratif ou non lucratif. En conséquence, il obligeait « tous les promoteurs dans le domaine de l'hospitalisation privée à faire une déclaration préalable lorsqu'ils entendaient construire ou agrandir un établissement hospitalier. Saisi de telles déclarations, le ministre de la santé pouvait prendre une décision d'opposition lorsqu'il estimait que dans un secteur déterminé la création de nouveaux établissements hospitaliers ne répondait pas aux besoins de la population » (16). Désormais, à la procédure de la déclaration préalable, l'ordonnance du 23 septembre 1967 (17) a substitué celle de l'autorisation, délivrée après avis de la commission nationale et des commissions régionales précitées. Cette autorisation peut en outre être subordonnée à certaines conditions. Enfin, les sanctions rigoureuses prévues par l'ordonnance de 1958 subsistent : si, en dépit du refus d'autorisation, l'établissement est créé, la demande qu'il

(15) Cf. *supra*. Titre I — Chap. I. Section III.

(16) J. BRIG : *Réflexions sur les problèmes de coordination et d'agrément des établissements de soins*. Dr. Soc. 1966, p. 226.

(17) J.O. 28 septembre 1967.

présenterait pour obtenir l'agrément nécessaire pour avoir droit au remboursement des soins donnés aux assurés sociaux est automatiquement frappée d'irrecevabilité ; de fortes amendes sont également prévues, ainsi que la fermeture de l'établissement.

En ce qui concerne la coordination des services sociaux, un décret du 4 août 1950, premier texte intervenu en la matière, tendait « à l'élaboration, dans chaque département, d'un « règlement de coordination » établi par un « Comité départemental de liaison et de coordination » où étaient représentés tous les services sociaux du département préalablement recensés sur la base d'une déclaration obligatoire » (18). Faute d'une mise en œuvre rapide, un décret du 7 janvier 1959, tout en reprenant les grandes lignes des dispositions antérieures, cherche à en rendre l'application plus rapide. L'instauration du règlement de coordination n'est plus laissée à la seule diligence du comité départemental ; désormais, en cas de carence du comité, le préfet peut soumettre un projet de règlement à l'approbation du ministre et le rendre obligatoire dans son département. Si un service social refuse de s'y conformer, la commission permanente, émanation du comité départemental, est habilitée à proposer aux collectivités publiques et semi-publiques finançant ce service, le retrait des crédits et des subventions qu'elles lui allouaient, et au besoin de l'agrément qu'elles lui avaient accordé.

Toutes ces dispositions sont dans la logique de la collaboration des personnes privées avec les pouvoirs publics par voie d'action parallèle. Il n'est cependant pas toujours possible d'établir une semblable coordination, notamment lorsque les esprits refusent la coopération. Tel est le cas dans le domaine de l'enseignement. Si la loi du 31 décembre 1959 a instauré la procédure des contrats entre les pouvoirs publics et les établissements privés, elle ne contient aucune mesure de coordination. Les commissions nationales et départementales de conciliation n'interviennent qu'à posteriori, pour tenter de trouver une solution aux litiges nés de l'application de la loi. Elles n'ont pas pour objet de coordonner les équipements ni les orientations des deux secteurs d'enseignement. Elles peuvent tout au plus créer un esprit de coopération entre les uns et les autres, et permettre, à l'avenir, de franchir le pas de la coordination.

Que la collaboration de l'association avec les pouvoirs publics se produise ou non dans un domaine où l'autorité publique a mis en place un réseau d'institutions qui lui soit propre, elle reste extérieure à l'accomplissement des tâches appartenant en propre à l'Etat. En l'absence de monopole étatique, l'association déploie plus ou moins librement ses initiatives. Dans la mesure de ses succès, l'autorité publique est conduite à tenir compte de son

(18) J.M. ARNION : La coordination des services sociaux. *Revue de l'Aide sociale*, 1959, p. 139.

existence et à s'appuyer sur son action pour réaliser un meilleur service de l'intérêt général. Nous allons maintenant examiner une situation où la collaboration devient beaucoup plus intime, puisque l'association va participer directement à l'exercice de la fonction administrative.

Paragraphe III

LA COLLABORATION PAR VOIE DE PARTICIPATION DIRECTE A LA FONCTION ADMINISTRATIVE

Dans son ouvrage déjà cité (19), Monsieur Bernard Geny examine la modalité de collaboration à laquelle nous en arrivons maintenant sous le titre général de collaboration par décentralisation. De son côté, le professeur Rolland (20) parle de collaboration par voie de pénétration à l'intérieur des services publics. Le premier met l'accent sur la démarche des pouvoirs publics lorsqu'ils confient à des organismes privés des tâches dont la responsabilité finale appartient à l'Etat. Le second insiste, au contraire, sur la trajectoire suivie par l'association lorsqu'elle parvient à s'insérer dans les rouages administratifs. Ces deux formulations, complémentaires l'une par rapport à l'autre, manifestent le double mouvement, de l'association vers l'administration, et de l'administration vers l'association, qui se produit dans la modalité de collaboration que nous analysons : par voie de participation directe à la fonction administrative, selon l'expression, plus globale et plus synthétique, que nous retenons, à la suite de Monsieur le professeur Auby (21).

Nous avons là le plus haut niveau d'intimité qui puisse s'établir dans le cadre de relations de collaboration, entre les pouvoirs publics et une association. Celle-ci en arrive à s'immiscer dans la sphère d'activité de l'administration. Dans ces conditions, seuls le législateur et l'autorité réglementaire peuvent autoriser une telle forme de collaboration, la définition des modalités selon lesquelles celle-ci s'accomplira incombant aux autorités exécutives, dont l'intervention a lieu tantôt par la voie d'une réglementation unilatérale, tantôt par la voie d'une convention passée avec l'association collaboratrice. Dans tous les cas, on rencontre ces deux interventions successives.

A) *L'habilitation législative ou réglementaire.*

Sauf cas d'usurpation de fonctions, « l'établissement, l'organisation, l'aménagement des participations des particuliers à la

(19) Op. cit. p. 165 et s.

(20) Cours de doctorat — 1939-1940, p. 200 à 234.

(21) in : Le milieu juridique (de l'Administration) — Traité de Science administrative, 1967, p. 209.

marche des services publics, ou à des opérations correspondant à la marche des services publics ne peuvent résulter que d'une décision d'une autorité compétente (22). En matière d'habilitation d'une association à l'exercice d'une fonction administrative, l'autorité compétente peut être soit le législateur, soit l'autorité réglementaire.

A l'occasion de notre inventaire des associations présentant des particularités par rapport à la loi de 1901, nous avons rencontré à diverses reprises de telles habilitations législatives ou réglementaires, dont il suffit de rappeler les plus importantes. En vertu de l'ordonnance du 28 août 1945, l'organisation des compétitions sportives peut être déléguée aux fédérations de sports. En application de la loi du 17 mai 1946 nationalisant l'extraction des combustibles minéraux solides, complétée par un règlement d'administration publique en date du 24 janvier 1946, l'Association technique de l'importation charbonnière s'est vu reconnaître le rôle d'intermédiaire obligatoire et exclusif pour les opérations d'importation du charbon. L'ordonnance du 3 mars 1945 habitait les unions d'associations familiales à gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeraient devoir leur confier la charge. Celle du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi prévoit que l'allocation d'aide publique qui leur est versée peut leur être servie par l'intermédiaire des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce créées pour mettre en application la convention collective du 31 décembre 1958 créant un régime complémentaire d'assurances-chômage. Un décret du 21 janvier 1949 délègue à un organisme unique à caractère national le soin d'assurer la gestion administrative et financière des centres de formation professionnelle des adultes. Citons encore le décret du 17 octobre 1963 prévoyant que le ministre de l'agriculture pourra faire appel à un organisme spécialisé pour favoriser l'emploi ou le réemploi des agriculteurs dans de nouvelles activités professionnelles (A.M.P.R.A.).

L'acte général — loi ou règlement — nécessaire à la validité d'une habilitation accordée à une association pour l'exercice de fonctions administratives, est identique à celui qui est obligatoirement à la source d'une délégation de compétences d'une autorité administrative à l'un de ses subordonnés. De même, également, que, dans ce dernier régime, la délégation de principe doit être complétée par une décision individuelle de l'autorité délégataire, dans celui que nous examinons, l'habilitation générale donnée par le législateur ou par l'autorité réglementaire ne prend effet qu'après une intervention particulière de l'autorité exécutive.

B) *La mise en œuvre de l'habilitation.*

C'est encore le professeur Rolland qui énonce le principe de

(22) ROLLAND — op. cit. p. 204.

cette seconde intervention publique. « Dans les services et pour les cas où la coopération des particuliers est régulièrement instituée, écrit-il (23), une opération juridique est toujours nécessaire pour qu'un individu déterminé ou un groupe déterminé puissent fournir leur coopération. En d'autres termes, il ne suffit pas que des textes aient prévu et organisé, d'une manière générale, la coopération des particuliers à la marche des services publics ; ces textes ne suffisent pas pour qu'un particulier, dans un cas donné, dans une opération donnée, soit apte à participer. Il faut qu'à ces textes généraux s'ajoute, pour chaque particulier et pour chaque cas donné, une opération juridique. Cette opération juridique comprend toujours, en principe, une désignation émanant d'une autorité publique ».

Mais cette opération juridique peut être de deux types. En certains cas, il s'agira d'une mesure unilatérale ; en d'autres, d'une opération de caractère contractuel.

1. — *La désignation unilatérale de l'association collaborant à l'exercice de la fonction administrative*

Le recours à l'acte réglementaire ou à la décision individuelle pour organiser concrètement les modalités de participation de l'association à la fonction administrative n'est pas très fréquent. Nous l'avons rencontré en fait dans deux séries d'hypothèses.

La première s'analyse en une simple délégation de pouvoirs à une association. Le législateur ayant posé le principe d'une telle décentralisation, l'autorité exécutive se borne à désigner, par une série de décisions individuelles, les associations qui seront investies d'un tel pouvoir. Les fédérations sportives ont bénéficié d'une telle investiture, en application de l'ordonnance précitée du 28 août 1945. Le pouvoir d'organiser les compétitions sportives qui leur est conféré n'appelle par la mise sur pieds de services particuliers, et n'entraîne donc pas de frais supplémentaires dont la couverture doit être organisée sur une base contractuelle. Il n'y a qu'un transfert de compétences juridiques, selon des modalités qui ne diffèrent guère, en définitive, de celles qui règlent les délégations de pouvoirs d'une autorité administrative à l'un de ses subordonnés.

Cette délégation de compétence n'est en aucun cas définitive. Le ministre garde la faculté de la reprendre à tout moment, de façon discrétionnaire. D'ailleurs, il n'y a pas lieu de s'en étonner outre mesure, si l'on se souvient des termes employés par le professeur Rolland pour désigner cette forme de collaboration : « par voie de pénétration à l'intérieur du service public ». N'est-il pas logique que l'association qui s'aventure dans la sphère du service public en supporte les conséquences, c'est-à-dire soit astreinte,

(23) Id. p. 216.

pour les activités relevant de ce domaine, aux sujétions caractéristiques du service public ?

Mais les obligations imposées aux fédérations sportives ne se limitent pas à l'exercice des pouvoirs à elles déléguées. Le maintien ou le retrait de ces délégations étant discrétionnaires, le ministre est en mesure d'en subordonner la reconduction aux conditions qu'il veut. Or c'est ce qu'il a fait par un arrêté du 27 novembre 1962, aux termes duquel « les délégations de pouvoirs accordées aux fédérations sportives en vertu de l'arrêté du 25 novembre 1946 et des arrêtés subséquents, pris en vertu de l'ordonnance du 28 août 1945 et portant délégation de pouvoirs aux fédérations sportives, cesseront d'avoir effet à compter du 1^{er} avril 1963. Les fédérations sportives devront présenter au haut-commissaire à la jeunesse et aux sports avant le 1^{er} avril 1963 une demande de renouvellement de délégations de pouvoirs à l'effet d'organiser les compétitions prévues aux articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance du 28 août 1945. Cette demande sera accompagnée des statuts et règlements fédéraux en vigueur ». Le même jour, donc le 27 novembre 1962, le ministre prenait un arrêté organisant l'élection des comités directeurs des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs. Cet arrêté devait être bientôt remplacé, après une prorogation du délai accordé aux fédérations pour mettre leurs statuts en accord avec les nouvelles règles, par un nouvel arrêté du 4 avril 1963, lui-même abrogé et remplacé par un autre, en date du 19 juin 1967 (24). Par ce biais, c'est l'organisation interne des associations et fédérations sportives qui se trouve profondément affectée. L'autonomie de ces organismes est largement amputée par ces mesures unilatérales.

La deuxième hypothèse dans laquelle l'association participant à l'exercice de la fonction administrative est régie par des dispositions unilatérales édictées par l'autorité gouvernementale, se rencontre dans le cas de l'Association pour la formation professionnelle des adultes. Ce sont en effet des textes réglementaires qui précisent les modalités de sa gestion. Or ici, il ne s'agit pas seulement d'un transfert de compétences, mais de l'attribution d'une tâche administrative importante, entraînant des frais importants à la charge de l'A.F.P.A. Or la procédure contractuelle, à la différence des cas que nous examinerons plus loin, n'est pas utilisée. Le coût des centres de formation est couvert simplement par la voie d'une dotation budgétaire, transférée à l'association sous forme de subventions. L'organisation et le fonctionnement de l'A.F.P.A. sont minutieusement organisées par des textes réglementaires. La subordination de l'association à l'administration est pratiquement totale ; la forme empruntée à la loi de 1901 est dénuée de toute portée. Faute d'autonomie, il est difficile de dire qu'elle collabore véritablement avec la puissance publique. Aussi retrou-

(24) Cf. *supra* Première Partie, Chap. IV — Sect. II.

verons-nous son cas en examinant les associations servant d'instruments à l'administration.

2. — Le recours à la procédure contractuelle pour fixer les modalités de collaboration de l'association à la fonction administrative

Le recours au procédé contractuel semble plus fréquent que l'acte unilatéral comme moyen de concrétisation de l'acte énonçant le principe de la délégation de compétences. L'Union nationale des associations de tourisme, l'Association technique de l'importation charbonnière, l'Association pour les mutations professionnelles en agriculture, l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, ont passé avec les pouvoirs publics des conventions déterminant les modalités de leur action et de la rétribution des services qu'elles rendent à l'Etat.

Ces conventions ont le caractère de contrats administratifs, puisque, par définition, elles ont « pour objet de confier (à l'association cocontractante) l'exécution même du service public,... circonstance (qui) suffit, à elle seule, à imprimer aux contrats dont s'agit le caractère de contrats administratifs » (25). Elles présentent certaines analogies avec le contrat de concession, qui a également pour effet le transfert de la gestion d'un service public à un organisme de droit privé. Et il y a lieu de leur appliquer, dans la mesure où la transposition est possible, les principes élaborés à propos du contrat de concession, notamment ceux relatifs aux pouvoirs d'instruction et de direction réservés à l'administration pour garantir une exécution correcte de la convention originelle, éventuellement pour la modifier afin de l'adapter aux circonstances nouvelles.

Toutefois, la transposition de ces principes ne peut pas être absolue, à raison d'une part, du caractère administratif du service public « concédé », et d'autre part, du caractère non lucratif de l'association. C'est ainsi que les modalités de rétribution financière ne pourront être empruntées au contrat de concession, dans la mesure où les opérations effectuées par ces associations ne donnent pas lieu à redevances de la part des usagers du service. Les clauses du contrat devront donc fixer les modalités de rémunération de l'association pour les services qu'elle rend sur d'autres bases : ce peut être une subvention globale, destinée à couvrir les frais généraux du service, la prise en charge des indemnités versées aux usagers étant effectuée directement par l'Etat, ou encore ce peut être une rétribution forfaitaire pour chaque opération réalisée (ainsi en est-il pour l'U.N.A.T.), etc... Par ailleurs,

(25) C.E. 20 avril 1956 : Epoux BERTIN — D. 1956. 433, note de LAUBADERE — R.D.P. 1956. 869, concl. LONG, note WALINE — A.J.D.A. 1956. 272 et 221, concl. LONG et chron. FOURNIER et BRAITBANT — R.A. 1956. 496, note LIET-VEAUX — Gds arrêts 1962, p. 437.

le principe de l'équilibre financier, contrepartie des pouvoirs de modification ou de résiliation unilatérales, ne semble pas très approprié en l'espèce, compte tenu du caractère non lucratif de l'association de 1901.

La conjonction de l'acte d'autorisation de délégation et de l'acte individuel d'attribution de compétences a pour effet de faire participer l'association à l'exercice de la fonction administrative, troisième situation de collaboration que nous envisageons. Ce cadre étant précisé, il devient possible d'examiner maintenant les motifs pour lesquels les pouvoirs publics accueillent ainsi la collaboration des associations, voire même la provoquent. C'est à cette étude que sera consacrée la prochaine section.

SECTION II

LES MOTIFS DE L'INTERVENTION DE L'ETAT AUPRES DES ASSOCIATIONS QU'IL APPELLE A COLLABORER AVEC LUI

L'Etat intervient auprès des associations en tenant compte du rôle qu'il leur reconnaît. C'est pour les aider à l'accomplir au mieux des intérêts de la collectivité qu'il leur confère des privilèges exorbitants par rapport au statut normal de l'association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Il importe d'ailleurs de noter que la loi de 1901 elle-même comportait déjà des dispositions se situant dans la perspective que nous évoquons. La reconnaissance d'utilité publique est le procédé juridique grâce auquel une association dont le rôle positif est admis par l'autorité publique est autorisée à bénéficier de ressources — dons et legs — interdites aux associations non déclarées ou déclarées. Cependant cette intervention en reste à un niveau très rudimentaire. La notion d'utilité publique est extrêmement vague ; la reconnaissance est applicable sans distinction à des associations de toutes sortes ; enfin la nature des relations entre l'Etat et l'association reconnue est très lâche. Au cours de l'évolution postérieure, les motifs d'intervention se précisent en même temps qu'ils se diversifient, et les relations qui s'ensuivent sont beaucoup plus denses.

A partir de l'échantillon des associations qui ont été examinées dans la première partie, il est possible d'énumérer quelques unes des préoccupations qui conduisent les pouvoirs publics à intervenir auprès de ces organismes.

1) En certains cas, la prise en considération des intérêts légitimes des usagers d'une association ou d'une catégorie d'associations constitue l'élément moteur de l'intervention de l'Etat. Nous avons rencontré des hypothèses de ce genre à plusieurs reprises. Les associations d'assistance et de bienfaisance soumises à la première

partie de la loi du 14 janvier 1933 — soit qu'elles accueillent pour hospitalisation des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards, soit qu'elles placent des mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles — font l'objet d'une surveillance dont le but est de garantir que les personnes confiées à leurs soins reçoivent le traitement le plus approprié à leur situation ou fassent l'objet d'un placement convenable.

Dans un ordre d'idées analogues, les mesures de contrôle de la gestion des fonds maniés par les A.S.S.E.D.I.C. ont pour objet de veiller à ce que les ressources prélevées sur les employeurs et les salariés afin de les prémunir contre les conséquences d'un chômage éventuel ne soient pas dilapidées par l'imprévoyance des conseils d'administration des associations, mais soient à tout moment disponibles pour le versement des prestations à ceux qui y ont droit.

Les associations de pêche agréées et les associations communales et intercommunales de chasse agréées s'apparentent aux précédentes en ce que la réglementation intervenue à leur propos est due, là aussi, à la prise en considération des intérêts légitimes d'un certain nombre d'individus concernés par les initiatives de ces associations. Toutefois, elles présentent une particularité, tenant à ce que leurs usagers, pêcheurs ou chasseurs, sont en même temps membres de l'association. Dès lors, les seules mesures de protection des usagers contre les initiatives de l'association que les pouvoirs publics soient amenés à prévoir visent le respect du droit de pêche ou de chasse appartenant à tout citoyen, qui ne peut en être privé que par sa radiation de l'association, puisque nul ne peut s'adonner à ces sports sans en faire partie. Mais cet aspect protecteur des droits de l'individu, assuré par les clauses des statuts-types prévoyant une procédure disciplinaire spéciale, n'est que la conséquence d'une organisation générale de la pêche et de la chasse, édictée pour permettre à chaque pêcheur ou chasseur l'exercice le plus favorable possible de son sport, compte tenu du nombre des adeptes de ces loisirs, de l'exiguïté des terrains et de la rareté du gibier. Les associations de pêche et de chasse sont donc essentiellement les instruments privilégiés d'une politique dont la raison d'être est l'agrément des pêcheurs et des chasseurs.

A cette même préoccupation, se rattache la réglementation des associations du tourisme actif. En les soumettant à des obligations rigoureuses, les pouvoirs publics ont en vue l'intérêt des usagers de ces groupements. Il s'agit de mettre les candidats au voyage à l'abri des mésaventures que l'imprudence des dirigeants de ces associations peut provoquer. De même que dans les associations citées précédemment, le motif essentiel de l'intervention de l'Etat réside dans le souci d'éviter aux personnes qui ont affaire à elles de supporter les conséquences fâcheuses d'une mauvaise gestion de l'association.

2) C'est encore le souci des intérêts individuels des usagers ou des membres de l'association qui anime les pouvoirs publics à l'occasion de la réglementation des associations que nous allons examiner. Toutefois, à la différence de ce que nous avons observé précédemment, les obligations édictées et les encouragements apportés à ces organismes s'adressent moins à l'association en tant que telle qu'à ses adhérents, auxquels les pouvoirs publics demandent de faire un effort s'ils veulent bénéficier de leurs faveurs. Ici, l'intervention a donc pour objet de provoquer un effort de la part des membres de l'association, effort qui doit coïncider avec la politique adoptée par l'Etat dans le domaine considéré.

Les groupements professionnels agréés rentrent bien dans cette catégorie, puisque l'agrément dont il font l'objet est conditionné par le but qu'ils poursuivent : rationalisation des conditions de production et de vente des entreprises adhérentes, éventuellement encouragement à la conversion de certaines entreprises. Et ce sont encore les entreprises adhérentes qui sont les principales bénéficiaires des mesures de faveur octroyées par l'Etat à la suite de l'agrément ministériel ; elles jouissent d'avantages d'ordre fiscal et d'ordre financier. Le groupement professionnel n'est en définitive qu'un catalyseur ; ce que les pouvoirs publics cherchent à obtenir en lui accordant l'agrément, c'est un effort de ses membres pour une réforme des structures de leurs entreprises.

La situation est analogue dans le cas des groupements de producteurs agricoles. Là aussi, les avantages et priorités ouverts par la reconnaissance des groupements ont pour effet d'accroître les revenus des agriculteurs adhérents. Le groupement n'a d'autre rôle que de servir de cadre à l'effort collectif des producteurs, qui s'imposent mutuellement des règles de discipline susceptibles d'orienter leur production dans le sens voulu par le législateur. Les comités économiques agricoles ne se distinguent des groupements que par leur dimension géographique et par la possibilité qu'ils ont de faire sanctionner par l'autorité publique les règles qu'ils édictent à l'égard de leurs membres, les faisant alors passer, à la suite de l'arrêté ministériel d'extension, du rang de normes internes à une association, à celui de règles obligatoires pour tous les agriculteurs entrant dans le champ d'application géographique et sectoriel du comité. La procédure d'extension illustre parfaitement la conjonction des deux préoccupations du législateur indiquées plus haut : d'une part susciter un effort de la part des individus membres du groupe, d'autre part, canaliser ces initiatives vers des applications conformes à la politique agricole du gouvernement.

3) Les divers types d'intervention des pouvoirs publics dans le statut de l'association que nous évoquerons à partir de maintenant sont tous fondés principalement, non plus sur la prise en considération des intérêts individuels des usagers ou des membres de l'association, mais sur l'intérêt collectif incarné par le groupe-

ment, et sur le rôle qu'il est susceptible de remplir, en tant que tel, auprès de l'administration pour l'aider dans sa tâche.

Les pouvoirs publics ont ainsi élevé des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 au rang d'institutions revêtues officiellement d'un caractère représentatif et consultatif. L'ordonnance du 3 mars 1945 a conféré aux unions d'associations familiales un monopole de la représentation officielle de l'ensemble des familles françaises, leur conférant ainsi le rôle d'interlocuteur privilégié de l'administration dans tous les débats qui, par un aspect ou par un autre, sont susceptibles de retentir sur la vie des familles.

De la même façon, les comités régionaux d'expansion économique, à la suite des décrets de 1954 et de 1961, et avant d'être remplacés dans ce rôle par les commissions de développement économique régional, étaient obligatoirement consultés sur l'élaboration des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire.

4) Parfois, les pouvoirs publics prennent en considération la contribution d'une association ou d'une catégorie d'associations à l'intérêt général pour leur accorder des avantages divers, quitte à en exiger un certain comportement ou certaines réformes statutaires dans le cas où ces associations n'accompliraient pas leur rôle dans des conditions satisfaisantes. Aux œuvres de guerre, ils ont accordé, par la loi de 1916, puis par le décret loi de 1939, le droit de faire appel à la générosité publique. Aux associations d'assistance et de bienfaisance, ils ont concédé, en 1933, la capacité patrimoniale des associations reconnues d'utilité publique. A cette même idée se rattache la création, dans le domaine de l'action culturelle, de COGEDEP et du FONJEP, associations regroupant des représentants des administrations intéressées par les problèmes de l'éducation populaire, et un certain nombre d'associations exerçant leurs activités dans ce secteur. Le COGEDEP et le FONJEP sont des institutions dont l'objet est de favoriser les initiatives des groupements, soit en rémunérant un certain nombre d'animateurs, soit en suscitant l'organisation de voyages à but éducatif.

Les Maisons des jeunes et de la culture reçoivent également des subsides importants de la part des pouvoirs publics, et notamment des crédits d'équipement pour leur construction et leur aménagement leur sont alloués par l'Etat, dans le cadre du plan d'équipement sportif et socio-éducatif. Un partage des compétences s'effectue ainsi : à la puissance publique appartient la responsabilité de mettre en place un réseau de Maisons des jeunes ; la gestion en est alors confiée à une association privée, habituellement aidée par les collectivités locales et les administrations consacrées aux problèmes de la jeunesse, et contrôlée par un représentant de l'Etat et un délégué de la Fédération française des Maisons des Jeunes et de la Culture.

Les associations et fédérations sportives utilisent également des terrains de sport créés et financés par l'Etat dans le cadre du plan d'équipement sportif. L'usage leur en est confié, à charge pour elles de promouvoir la pratique des sports parmi leurs membres. C'est pour remédier à certaines carences des dirigeants des fédérations sportives que les pouvoirs publics, dans le cadre des pouvoirs qui leur étaient conférés par l'ordonnance de 1945, ont été amenés à intervenir à diverses reprises, et notamment en 1963, dans les modalités de sélection des dirigeants des fédérations et des associations qui leur sont subordonnées.

5) Enfin, un dernier motif d'intervention des pouvoirs publics dans les statuts et dans le fonctionnement des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 consiste à les charger, par voie de délégation, de missions d'exécution de la politique définie par le Gouvernement. Nous avons relevé de multiples exemples de telles délégations, qu'il suffit ici de rappeler. Dès 1924, l'Union nationale des associations de tourisme recevait mission de faire passer les examens de permis de conduire. Au lendemain de la guerre, l'ordonnance de 1945 créant le « corps familial » prévoyait la possibilité de leur confier la gestion de services publics. En 1947, l'Association technique de l'importation charbonnière était dotée du monopole de l'importation des combustibles minéraux solides. En 1949, la charge de mettre en œuvre la politique de formation professionnelle des adultes était confiée à l'A.N. I.F.R.M.O. devenue depuis l'A.F.P.A. En 1964, l'Association pour les mutations professionnelles en agriculture recevait la mission d'organiser le départ des agriculteurs en surnombre, leur reconversion et leur reclassement dans le secteur industriel ou dans le secteur tertiaire. Ces diverses illustrations d'une politique qui consiste pour les pouvoirs publics à se décharger de compétences dont ils estiment que les associations privées sont mieux à même de les remplir, pourraient être multipliées.

Cette énumération rapide des principales préoccupations qui sont à la base des interventions de l'administration ne visait pas à un inventaire complet des motifs de l'action des pouvoirs publics. Plus simplement, nous avons voulu mettre à jour la diversité des intentions des auteurs des textes applicables à toutes ces associations, et montrer la multiplicité des rôles que leur reconnaissent les pouvoirs publics. Cet examen nous introduit ainsi à l'étude de quelques unes des modalités de collaboration entre pouvoirs publics et associations de la loi de 1901, que nous envisagerons dans la prochaine section.

SECTION III

LES MODALITES DE PARTICIPATION DE L'ASSOCIATION
A LA DECISION ET A SON EXECUTION

Nous venons d'énumérer quelques-unes des préoccupations essentielles qui animent l'autorité publique lorsqu'elle invite des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 à collaborer avec elle. Notre analyse doit maintenant porter sur les modalités de cette collaboration et, de façon plus précise, dans la présente section, sur la façon dont les associations participent au processus de la prise de décision, puis à l'exécution de celle-ci.

Ce mode de collaboration est dérivé par rapport à l'objet premier de la collaboration des pouvoirs publics avec les organismes privés, qui est de fournir des prestations, matérielles ou intellectuelles, à certaines catégories de population. Ce que la puissance publique attend des associations d'assistance et de bienfaisance, c'est qu'elles procurent des secours à des personnes frappées par la maladie, la vieillesse ou toute autre cause de malheur. De même, ce qu'elle attend d'une association sportive, c'est qu'elle développe chez ses adhérents le goût et la pratique du sport. Ce faisant ces associations participent à des tâches d'intérêt général ; elles contribuent, par leur activité, au bien de la collectivité.

De son côté, l'Etat a la responsabilité éminente du bien commun de la collectivité nationale. Il est appelé, de plus en plus fréquemment, à déterminer le cadre général dans lequel s'insèrent ces multiples initiatives spontanées. Plutôt que de réglementer souverainement en d'innombrables domaines, il est conduit à s'informer auprès des responsables des organismes privés, à s'entourer de leurs conseils, à les associer à sa décision. Cette évolution va à la fois dans le sens de l'efficacité, une décision ayant davantage de chances d'être respectée lorsqu'elle est comprise et correctement interprétée par ceux qui auront à la mettre en application, et dans celui de la démocratisation de l'administration, par la participation des citoyens à la prise des décisions qui les concernent.

Cette analyse se déroulera en quatre temps, chacun d'entre eux exprimant un aspect de cette participation de l'association au processus de décision. Celle-ci s'exerce tout d'abord par la voie de la consultation, opération préalable à la décision. Elle se manifeste parfois dans l'exigence d'une décision conjointe de l'association et de l'autorité publique. Plus fréquemment, elle s'exprime en une délégation de l'Etat à une association pour mettre en œuvre la décision. Enfin, occasionnellement, elle se traduit par une participation au processus de mise en œuvre de la sanction de l'infraction à la décision.

Paragraphe I

LA CONSULTATION DE L'ASSOCIATION
PAR L'AUTORITE PUBLIQUE

L'administration s'adresse de plus en plus fréquemment à des représentants du secteur privé pour recueillir leur avis sur la réglementation existante ou à établir dans les domaines où ceux-ci exercent leur activité. Elle fait appel soit à des personnalités privées, soit aux représentants des groupes les plus représentatifs. Parmi ces derniers, les associations constituées conformément à la loi de 1901 figurent en grand nombre.

La consultation par l'administration des dirigeants d'une association a lieu soit de façon directe, soit, plus fréquemment, dans le cadre d'instances représentatives dotées de pouvoirs de proposition et d'avis. La consultation directe de telle ou telle association est ordinairement informelle. L'autorité publique a recours, au gré des problèmes qui se posent à elle, à l'avis des représentants de telle association particulièrement concernée. Cependant, certaines associations bénéficient par rapport aux autres d'un privilège, lorsque le législateur leur a reconnu un caractère représentatif officiel, comme l'ordonnance du 3 mars 1945 l'a fait pour l'Union Nationale et les unions départementales des associations familiales. Exceptionnellement, cette consultation est institutionnalisée comme c'était le cas avec les comités d'expansion économique régionale, lorsque ceux-ci étaient à l'apogée de leur carrière.

Habituellement, la consultation des associations, comme des autres organismes privés, a plutôt lieu dans le cadre d'instances représentatives officielles, lieux de rencontre réguliers entre responsables du secteur public et du secteur privé. Pour nombre d'associations, l'accès à ces instances représente un objectif important, car il constitue la sanction de leur représentativité. Aussi MM. Goguel et Grosser (26) peuvent-ils écrire : « être présents dans un nombre aussi élevé que possible de ces organismes semble être l'ambition majeure de bien des groupes ». De son côté, l'administration ne fait guère obstacle à la multiplication de ces instances, car, en sortant de son magnifique isolement elle trouve de nouveaux moyens d'action, grâce auxquels, estiment MM. Heilbronner et Drago (27), « elle agit sur l'opinion autant et plus peut-être que l'opinion ne l'influence ».

Dans le cadre de ces instances représentatives, toute une procédure a pour objet de sauvegarder à la fois l'effectivité de la consultation, et donc la possibilité d'influencer réellement la décision de

(26) *La Politique en France* — Paris 1964, p. 139.

(27) *L'administration consultative en France* — Risa 1959, p. 59.

l'autorité publique, et le principe du respect des compétences fixées par les textes (28). Les situations sont trop diverses pour permettre une appréciation générale du rôle de ces organismes, et de celui, à l'intérieur de chacun d'entre eux, des associations de 1901 qui y sont représentées. Nous nous bornerons donc à mentionner deux variables juridiques essentielles. La première prend en considération le moment auquel intervient la consultation ; celle-ci aura d'autant plus de chances d'exercer une influence véritable sur la décision finale qu'elle aura lieu plus tôt au cours du processus de décision, avant que les jeux ne soient faits. La seconde fait référence à la force juridique de l'avis émis par l'organisme représentatif ; il existe toute une gradation, allant de l'avis simple, qui n'oblige en rien l'autorité administrative, à l'avis conforme, qui ne laisse à l'administration d'autre choix qu'entre l'abstention et l'édiction de la décision ayant reçu un avis positif, enfin à l'avis contraignant, que l'on rencontre chaque fois qu'« une mesure faisant partie de la compétence liée ne peut être prise que sur avis conforme. Lorsque la mesure est de compétence liée, l'autorité administrative est tenue d'agir, et donc d'agir conformément à l'avis donné » (29).

Avec l'exigence de l'avis conforme, et plus encore avec celle de l'avis contraignant, nous sortons du cadre de la consultation proprement dite. Dans le second cas, nous nous trouvons en face d'un véritable transfert de compétences de l'autorité administrative à l'organisme représentatif qui n'a plus de consultatif que le nom. Dans le premier cas, celui de l'avis conforme, l'organisme consultatif est doté d'une faculté d'empêcher qui en fait l'auteur, conjointement avec l'administration, de la décision finale.

Paragraphe II

LA DECISION CONJOINTE DE L'ASSOCIATION ET DE L'AUTORITE PUBLIQUE

Lorsque l'association est représentée dans des instances consultatives ayant à donner des avis conformes, elle participe, dans la mesure de sa représentation, à une décision conjointe. Cependant, les cas de cette sorte sont rares, et l'association ne prend part à la décision qu'indirectement. Beaucoup plus intéressante est l'hypothèse où l'association obtient le pouvoir d'imposer des normes obligatoires à toute une catégorie de personnes, même non adhérentes.

(28) Cf. AUBY. Le régime juridique des avis dans la procédure consultative. AJDA 1956, pp. 61 et s. — HEILBRONNER et DRAGO — op. cit. — L. BONNEFOY — Aperçu sur l'administration consultative — N.E.D. — 3 novembre 1964, n° 3133.

(29) L. di Qual — La compétence liée. 1964, p. 333.

Un décret-loi du 24 mai 1938, régissant les pêches maritimes, était allé très loin dans le partage du pouvoir de décision entre les pouvoirs publics et l'association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 (30). Ce texte, qui ne fut jamais appliqué faute de l'accord des armateurs et patrons-pêcheurs ainsi que des entreprises industrielles et commerciales intéressées, prévoyait la création de comités professionnels ou interprofessionnels de pêche, placés sous le régime de la loi de 1901, et ayant « qualité pour prendre dans le domaine économique toutes dispositions ayant pour but d'améliorer les conditions de la production et de la vente des produits de la mer » (31). Ces organismes étaient dotés de pouvoirs effectifs ; ainsi étaient-ils habilités à déterminer les dates d'ouverture et de fermeture des campagnes de pêche, le nombre des navires admis à pratiquer les différentes pêches, etc... Ces décisions, prises à la majorité des deux-tiers des membres, s'appliquaient à tous les membres de la profession, qu'ils soient adhérents ou non du comité. Le ministre de la marine marchande se réservait seulement le droit de suspendre la mise en application de celles qui seraient susceptibles de donner lieu à des abus ou à des inconvénients graves, et de les soumettre à un conseil d'arbitrage composé de sept membres nommés par décret.

On observe dans ce décret-loi un véritable transfert du pouvoir de décision, puisque l'administration n'est même pas dotée d'un pouvoir absolu d'empêcher la mise en application de mesures prises par les comités de pêche ; il lui est seulement loisible de soumettre la décision contestée à un arbitrage, dont le verdict n'ira pas nécessairement dans le sens qu'elle désire.

La situation est plus équilibrée dans le cas des comités économiques agricoles, institués par la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, du 8 août 1962, en vue d'encourager l'instauration d'une discipline de la production parmi les agriculteurs. Nous avons vu (32) que ces comités pouvaient solliciter de l'autorité publique l'édition d'un arrêté d'extension à tous les agriculteurs de leur ressort territorial, des règles qui ont au préalable été acceptées par leurs membres. Si le ministre accède à cette requête, et si la procédure donne des résultats favorables, la réglementation interne à l'association devient obligatoire pour tous. Il y a donc bien décision conjointe de l'association et du ministre, ce dernier s'en remettant à celle-là pour fixer les termes de la réglementation la plus adéquate, compte tenu des conditions de production locales, et l'association ayant besoin de l'aval du ministre pour que cette réglementation devienne opposable à tous.

(30) J.O. 25 mai 1938 — cf. P. COLIN : L'organisation professionnelle des pêches maritimes — Dr. Soc. 1945 — pp. 325 à 328.

(31) Art. 1 du décret précité du 24 mai 1938.

(32) Cf. *supra* Première Partie, Chap. VI, Par. III.

Paragraphe III

L'EXECUTION DE LA DECISION PAR L'ASSOCIATION

La contribution des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, se présente sous deux formes, celles-là même que nous avons observées en examinant les consultations qu'elles peuvent être appelées à donner aux pouvoirs publics. Dans une première série d'hypothèses, l'association est conviée par les pouvoirs publics à participer aux instances dirigeantes d'un organisme public ou privé chargé de mettre en œuvre un élément de la politique du gouvernement. Dans une seconde, c'est l'association elle-même qui reçoit délégation pour exécuter les décisions prises par les pouvoirs publics.

La participation indirecte à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat est fort prisee par les associations, qui y voient la consécration de leur représentativité. Le refus de les admettre au conseil d'administration de l'un de ces organismes chargés de la gestion d'un service d'intérêt général, ou encore leur éviction, provoquent de vives protestations de la part des victimes. En revanche, l'administration n'est pas nécessairement fâchée de faire participer des personnalités représentatives des groupements privés à ses responsabilités de gestion. Le retrait de tels organismes constitue alors, pour l'association, un moyen de manifester son opposition à l'égard de la politique gouvernementale.

Les illustrations de cette participation indirecte de l'association de 1901 à la gestion de services d'intérêt général mis en place par la puissance publique sont relativement nombreuses, et tendent à se multiplier. Nous nous contenterons ici d'en évoquer quelques exemples, choisis afin de montrer la diversité des circonstances qui donnent lieu à de telles formules.

Depuis l'institution, à la libération, du système de sécurité sociale, les unions d'associations familiales sont représentées en tant que telles aux conseils d'administration des caisses de sécurité sociale et d'allocations familiales. Leur caractère représentatif ayant été officiellement consacré par l'ordonnance du 3 mars 1945, elles ont obtenu un certain nombre de sièges à l'intérieur de ces diverses instances, aux côtés d'autres personnalités et représentants de groupements intéressés, notamment ceux des organisations syndicales d'employeurs et de salariés. Cependant, une ordonnance du 21 août 1967, prise en vertu de la loi de délégation de pouvoirs du 22 juin de la même année, les a évincées des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale. Elles n'ont plus droit de siéger qu'aux conseils des caisses d'allocations familiales.

Les associations d'étudiants participent, depuis une loi du 16 avril 1955 créant le Centre National des œuvres universitaires et scolaires, au conseil d'administration de cet établissement public.

ainsi qu'à ceux des centres régionaux, institués dans chaque académie (33). Ces centres ont pour objet de « favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants », et sont notamment chargés de la gestion des cités et des restaurants universitaires. La loi de 1955 associait l'administration et les étudiants sur une base paritaire. Depuis un décret du 18 octobre 1963, les étudiants ne disposent plus que du tiers des sièges, et leurs représentants, au lieu d'être désignés par les associations nationales les plus représentatives d'étudiants, sont désormais choisis par le ministre de l'Education nationale sur des listes comprenant deux fois plus de noms que de membres à désigner, et présentées par les associations nationales d'étudiants. A l'automne 1966, l'Union nationale des étudiants de France, après avoir renoncé à siéger au conseil d'administration, décidait de se retirer complètement du Centre national des œuvres.

Dans le secteur para-public, les initiatives qui ont abouti à la signature, le 24 juin 1965, d'une convention entre, d'une part, la société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (S.C.I.C.), constructrice d'un certain nombre de grands ensembles résidentiels, et, d'autre part, diverses organisations agissant pour le compte des habitants des logements ainsi édifiés, mérite de retenir l'attention à raison du rôle qu'elle reconnaît aux associations de la loi de 1901. Cette convention, qui organise la mise en place de conseils de résidents dans plusieurs grands ensembles gérés par la S.C.I.C., et qui leur attribue un certain nombre de pouvoirs, notamment dans le domaine de l'action socio-culturelle, prévoit que ces conseils seront élus par l'ensemble des chefs de famille résidant dans le grand ensemble, les candidats devant être « présentés par les associations de 1901 rassemblant des usagers de chaque ensemble et dont les statuts visent à la défense des intérêts de ces derniers, à l'exclusion de toute activité politique ou confessionnelle » (34). On voit ainsi comment la loi de 1901 sert de base à la formation de ces conseils de résidents.

Citons encore l'exemple de la participation, presque paritaire, des associations professionnelles agricoles au conseil d'administration du Centre national d'aménagement des structures agricoles, qui a pris la succession, au début de 1967, de plusieurs organismes antérieurs, parmi lesquels l'A.M.P.R.A. (35). Au sein de cette dernière, les syndicats et associations agricoles détenaient la totalité des sièges, malgré la mission d'intérêt général dévolue à cet organisme. Qui plus est, la participation indirecte des associations membres de l'A.M.P.R.A. à la gestion du service des muta-

(33) Cf. A. LOYEN : Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires. in : L'Education nationale. P.U.F. Coll. : l'Administration française.

(34) Article 3 de la convention — reproduite dans Perspectives socialistes — juin-juillet 1965, p. 33 à 38. Cf. aussi : D. ALUNNI : Vers la cogestion des grands ensembles — id. août-septembre pp. 15 à 22.

(35) Cf. supra Première Partie, Chap. VI, Par. IV.

tions professionnelles agricoles, se doublait d'une participation, cette fois directe, d'une association à cette même gestion, puisque l'A.M.P.R.A. était elle-même constituée selon les modalités édictées par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Au cours de nos monographies précédentes nous avons rencontré suffisamment d'associations chargées de la gestion de service d'intérêt général, pour qu'il ne soit point besoin de nous appesantir sur leur cas. Il suffit de citer les principales : l'Association technique de l'importation charbonnière, l'A.M.P.R.A., l'Association pour la formation professionnelle des adultes, n'ont d'autre objet que de mettre en œuvre un élément de la politique définie par les pouvoirs publics. D'autres associations, outre leur objet principal, se sont vu adjoindre la mission d'assumer telle tâche qu'ils étaient mieux placés que l'administration à accomplir : l'U.N.A.T. a reçu délégation pour faire passer les examens de permis de conduire, les fédérations sportives pour organiser les compétitions sportives, l'U.N.E.D.I.C. et les A.S.S.E.D.I.C. pour le versement des allocations publiques de chômage, etc...

Directement ou indirectement, pour tout ou partie de leur activité, un nombre croissant d'associations se trouve ainsi associé à la mise en œuvre des décisions de la puissance publique. Sous ses diverses formes, cette modalité de collaboration avec l'administration tend à prendre de plus en plus d'importance dans les structures administratives françaises.

Paragraphe IV

LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PENALE PAR L'ASSOCIATION

La collaboration de l'association constituée selon les règles édictées par la loi du 1^{er} juillet 1901 avec la puissance publique se prolonge au niveau de la répression des infractions à certains textes législatifs ou réglementaires. En effet, « en matière économique, sociale et professionnelle, écrit Monsieur Vitu, une législation pénale trop touffue s'est développée pour que l'Etat puisse connaître lui-même, malgré le nombre croissant de ses fonctionnaires, toute les infractions aux textes qu'il a édictés. Les groupements privés collaborent alors à la justice pénale par leur surveillance et leur droit d'agir en justice » (36).

Le même auteur cite un exemple original de la faculté de surveillance accordée à certains groupements, tiré de l'article 6 - 3° de l'ordonnance du 30 juin 1945 relative à la constatation, à la poursuite et à la répression des infractions à la législation écono-

(36) La collaboration des personnes privées à l'administration de la justice criminelle française. *Revue de sciences criminelles*, 1956, p. 675.

mique ; ce texte accorde le pouvoir de verbaliser, en cas de flagrant délit, aux représentants qualifiés des associations d'anciens combattants, de déportés et de prisonniers de guerre, ou des organisations de résistance, choisis et commissionnés par le préfet. Une telle disposition, bien étrange en ce qu'elle accorde une compétence économique à des groupements dont les services sont d'un tout autre ordre, ne semble pas avoir reçu d'application, et fut rapportée par une loi du 28 novembre 1955.

Le droit d'agir en justice est en principe, nous l'avons vu (37), interdit aux associations pour la défense d'intérêts autres que ceux qui les concernent personnellement et directement. La jurisprudence, en retrait par rapport à ce qu'elle avait admis en faveur des syndicats, dénie aux associations le droit de défendre en justice les intérêts collectifs qu'elles représentent. L'idée de collaboration avec l'Etat ne peut donc prendre forme que par l'intervention expresse du législateur. Divers textes ont ainsi habilité certaines associations à poursuivre les auteurs d'infractions ayant porté préjudice aux intérêts collectifs qu'elles ont mission de protéger.

Le plus souvent, ce droit de poursuite est limité à quelques infractions déterminées. Tel est le cas, par exemple, des associations ayant pour but de protéger le salaire des ouvriers à domicile, et qui, pourvu qu'elles y soient autorisées, peuvent exercer l'action civile sans avoir à justifier d'un préjudice personnel lorsque sont violées les règles établies pour la rémunération du travail à domicile (38). De même, l'art. L. 96 du code des débits de boissons habilite les associations reconnues d'utilité publique constituées pour la lutte contre l'alcoolisme à exercer l'action civile contre les infractions aux quatre premiers titres du code. L'article 125 du décret-loi du 29 juillet 1939 accorde la même faveur, en matière d'outrages aux mœurs, aux associations constituées pour la défense de la morale publique, reconnues d'utilité publique et agréées par arrêtés des Ministres de la justice et de l'intérieur. Les associations ayant pour objet la défense des intérêts des bénéficiaires de la loi du 26 avril 1924 relative à l'emploi obligatoire des mutilés de guerre ou de la loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés, peuvent enfin, en vertu de l'article 2 de la loi du 27 décembre 1960, exercer une action civile basée sur l'inobservation des prescriptions desdites lois et de celles du décret du 3 août 1959 lorsque cette inobservation porte un préjudice à l'intérêt collectif qu'elles représentent.

Dans tous les cas, les associations visées devront s'en tenir au domaine qui leur aura été fixé ; au-delà, leur action sera jugée irrecevable, sans qu'il soit besoin de vérifier l'existence d'un préjudice collectif. Le Comité national de défense contre l'alcoolisme est ainsi débouté de son action tendant à obtenir réparation du

(37) Cf. supra. Titre préliminaire — Chap. II, Section IV, Par. II.

(38) L. 10 juillet 1915 et 14 déc. 1928 (art. 33 K du c. du travail).

préjudice subi du fait d'un homicide volontaire commis sous l'influence de l'alcool, un tel crime ne rentrant pas dans la catégorie des infractions prévues par le code des débits de boissons (39). Est de même irrecevable l'action civile engagée à propos d'un délit de conduite en état d'ivresse.

Les dispositions de l'ordonnance du 3 mars 1945 relative à l'Union nationale et aux unions départementales des associations familiales sont beaucoup plus larges. L'article 6 - 4° se contente en effet de les habiliter à « exercer devant toutes les juridictions tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles ». La limitation législative imposée au droit d'action en justice des associations n'est donc plus ici formelle, relative à un certain nombre d'infractions déterminées, mais matérielle, et énoncée en des termes imprécis. Il appartient au juge pénal de mieux en cerner les contours.

Celui-ci ne s'en est pas fait faute ; il a même, semble-t-il, franchi les bornes de sa compétence pour statuer *contra legem* dans un sens extrêmement restrictif. Obnubilé par le monopole détenu par le ministère public de déclenchement des poursuites, il a opposé aux entreprises des associations une succession de fins de non-recevoir. La chambre criminelle de la cour de cassation, qui s'est particulièrement illustrée dans cette activité de freinage, n'a pas hésité à renverser les termes de son argumentation pour renforcer les barrières opposées à l'action civile des associations. C'est ainsi qu'après avoir admis dans une série d'arrêts intervenus dans les années cinquante que l'article 6 de l'ordonnance du 3 mars 1945 et l'article 96 du code des débits de boissons dérogeaient aux principes généraux de l'instruction criminelle (40), la cour suprême déclare, en 1962 (41), que l'article 96 précité ne déroge en rien aux prescriptions concernant l'intervention de la partie civile au procès répressif. Or cette contradiction est lourde de conséquences en matière de recevabilité des actions associationnelles puisque le droit commun de l'action civile exige l'existence d'un « préjudice personnel prenant directement sa source dans l'infraction poursuivie » (42), tandis que la formulation antérieure admettait les unions d'associations familiales « à poursuivre le préjudice même indirect causé par une infraction » (43) aux intérêts matériels et moraux des familles.

Une évolution de même sens vise une seconde condition mise

(39) Cass. crim. : 7 mars 1963 : TOURNEFIER. Bull. 222.

(40) Cass. crim., : 17 avril 1964 : VIGNE — D. 1964. J. 505 ; 13 février 1958 ; U.D.A.F. de Côte d'Or c/MAIRET. Gaz. Pal. 58.1.350 ; 24 novembre 1959 ; LE FLOCH — D. 60-J-41 ; 2 mars 1960 — D. 60.J.653.

(41) Cass. crim. ; 25 janvier 1962 : REVEILLON. J.C.P. 1962, II, 12735, obs. A.P.

(42) Id.

(43) VIGNE — précité.

par la jurisprudence pénale à la recevabilité des actions des associations privilégiées. Les arrêts précités ajoutent tous, en effet, aux exigences relatives à la nature de l'intérêt collectif, l'obligation pour le groupement requérant de faire valoir un préjudice distinct du préjudice social dont le ministère public poursuit la réparation. Comme l'écrit M. Vidal, « cette formule est exacte dans la mesure où la chambre criminelle n'entend pas dénier à ces groupements le droit de se constituer partie civile lorsqu'une infraction porte en même temps atteinte aux intérêts collectifs qu'ils ont pour objet de défendre (préjudice collectif) et à l'intérêt général (préjudice social). Elle doit être approuvée si elle signifie simplement que l'exigence d'un préjudice collectif effectif est nécessaire à la recevabilité de l'action civile intentée par le groupement et que le préjudice social ne suffit pas » (44).

Mais la cour suprême ne s'en est pas tenue à cette interprétation et en est arrivée à assimiler distinction et opposition, à exclusion, en affirmant que certaines infractions ne peuvent, en raison de leur objet ou de leur nature, causer de préjudice qu'à l'intérêt général (45). Cette attitude revient à exclure de toute une série d'infractions, des associations dont la loi entendait faire les auxiliaires de la justice dans ces domaines.

Aussi une bonne partie de la doctrine et des juridictions inférieures s'est-elle élevée contre la jurisprudence de la chambre criminelle. Par divers biais, les cours d'appel affirmèrent leur résistance : certaines, par exemple, donnent à l'article 96 du code des débits de boissons valeur de présomption légale de l'existence d'un préjudice collectif subi par les ligues au cas d'infraction à la législation sur les boissons (46) ; d'autres, usant d'une argumentation peu convaincante, disent que les ligues éprouvent en toute hypothèse un préjudice matériel en raison des frais généraux occasionnés à ces groupements par la mission de contrôle que leur confie la loi (47), d'autres enfin arguent du préjudice moral (48). La doctrine, de son côté, a émis de nombreuses réserves sur le bien-fondé de la position de la cour de cassation (49).

Les raisons explicatives de l'attitude de la chambre criminelle sont faciles à discerner ; depuis que l'action civile, initialement simple action en réparation trouvant sa source dans une infraction

(44) Observations sur la nature juridique de l'action civile. *Revue de sciences criminelles*, 1963, pp. 523-524.

(45) Cf. VIDAL — précité ; et J. RUBELIN-DEVICHI : L'irrecevabilité de l'action civile et la notion d'intérêt général. *J.C.P.* 1965, I, 1922.

(46) Orléans : 19 février 1960. *Gaz. Pal.* 1960, I, 309 ; Paris : 1^{er} juin 1960. *D. Somm.* p. 71.

(47) Paris : 24 mars 1961 et 12 janvier 1962 — *D.* 62. J. 227.

(48) Amiens : 24 janvier 1963 : REVEILLON — *J.C.P.* 1963, II, 13157, note A.P.

(49) AUDINET : La protection judiciaire des fins poursuivies par les associations : *Rev. trim. dr. civ.* 1955, pp. 213 à 237. — VOUIN : note sous Montpellier : 8 novembre 1954 — *D.* 1955. J. 509 ; VIDAL, précité, etc...

pénale a eu pour effet le déclenchement automatique de l'action publique (50), le ministère public s'est trouvé menacé de perdre l'initiative de la poursuite pénale. La victime pouvait en effet être tentée d'exercer l'action civile moins en vue de recevoir la réparation du dommage subi que pour déclencher l'action publique. Ce danger se trouve démultiplié dès lors que ce sont des groupements qui détiennent ce pouvoir, surtout lorsque ne sont pas en cause leurs intérêts propres, mais simplement les intérêts collectifs qu'ils représentent. Comme le note encore M. Vidal, « il n'y a pas entre l'action civile des groupements et l'action civile des particuliers opposition radicale, mais simple changement de proportion. La réparation qui est généralement au premier plan dans l'action des particuliers est généralement au second plan dans l'action des groupements » (51). Cette mutation de l'action civile, sa tendance de jour en jour plus affirmée à revêtir une signification proprement pénale, constitue, aux yeux de la chambre criminelle, un péril qu'elle s'efforce d'endiguer en usant de tous les moyens dont elle peut disposer (52).

Ce faisant, elle semble bien se mettre en contradiction avec les textes et contrecarrer, sur le point précis de la collaboration des associations de 1901 à la mise en œuvre de l'action pénale, la volonté explicite du législateur. Cependant, ce n'est là qu'un aspect relativement mineur du mouvement croissant de collaboration de l'association avec les pouvoirs publics que nous avons analysé tout au long de ce chapitre, mouvement qui manifeste l'une des tendances dominantes du processus actuel de relations entre les personnes publiques et les groupements privés. Nous allons maintenant envisager, beaucoup plus brièvement, une autre de ces tendances, qui a pour effet de faire de l'association, non plus seulement la collaboratrice des pouvoirs publics, mais le cadre d'une collaboration entre personnes privées et pouvoirs publics.

(50) Cass. crim. 8 décembre 1906 ; D. 1907. I. 207, concl. LAURENT-ATTHALIN — S. 1907. I. 377 ; note DEMOGUE.

(51) Op. cit. p. 515.

(52) M. LARGUIER approuve la position de la chambre criminelle et en donne les diverses raisons dans un article au titre évocateur : « L'action publique menacée » (D. 1958. chron. pp. 29 à 34).

CHAPITRE III

L'ASSOCIATION SERVANT DE CADRE A LA COLLABORATION DES PERSONNES PRIVEES AVEC LES POUVOIRS PUBLICS L'ASSOCIATION MIXTE

Par divers procédés, les associations de 1901 sont amenées à collaborer, directement ou indirectement, avec les pouvoirs publics. Les unes et les autres se situent sur un plan différent, sont en relation d'altérité en tant qu'institutions. Cependant certaines de ces associations rassemblent, outre des personnes privées, des représentants de droit de l'administration ou d'organismes publics et para-publics, ceux-ci disposant fréquemment d'un nombre de mandats suffisamment important pour que leurs avis ne puissent être négligés. L'association sert alors de cadre à la collaboration des collectivités publiques et des membres du secteur privé. Une collaboration interne à l'association se superpose ainsi à la collaboration externe de l'association avec les pouvoirs publics.

Encore faut-il que la représentation des deux secteurs soit suffisamment équilibrée pour que les délibérations donnent lieu à des décisions véritablement communes. Les Maisons des jeunes et de la culture, dont les statuts disposent que le maire de la commune et l'inspecteur départemental de la jeunesse et des sports font partie de droit du conseil d'administration, ne constituent pas un tel cadre de collaboration. Les deux autorités présentes ont seulement un rôle de conseil et de contrôle. A l'inverse, l'Office social et culturel de Rennes fait la part trop belle, dans son comité directeur, aux représentants de la municipalité, de la caisse d'allocations familiales, et de divers organismes publics, pour que les trois représentants des associations rennaises qui leur font face soient en situation d'égalité.

Une analyse plus attentive conduit cependant à nuancer ces observations, fondées de façon trop exclusive sur des constatations comptables. En premier lieu, le postulat selon lequel l'antagonisme entre les représentants du secteur privé et ceux du sec-

teur public serait inévitable reste à démontrer. Rien ne prouve que les intérêts des uns et des autres soient contradictoires. Les occasions de concert, de collaboration sont vraisemblablement aussi fréquentes, sinon plus, que celles d'affrontement, tout au moins dans la plupart des associations. La distinction entre représentants des personnes privées et représentants des personnes publiques est fondée sur des observations d'ordre juridique, et n'implique nullement une contrariété permanente des intentions ni des objectifs des uns et des autres. Dans le cas contraire, tout effort de collaboration serait voué à l'échec.

Cette première considération est renforcée par une seconde. La représentation de la juxtaposition de représentants du secteur public ou para-public et de représentants du secteur privé sous la forme d'une opposition de deux blocs antagonistes est fautive, nous venons de le voir, en ce qu'elle présuppose une contrariété fondamentale de leurs conceptions. Elle l'est également en ce qu'elle réduit à l'identité, de part et d'autre, des positions qui peuvent être fort divergentes. Les membres actifs, généralement élus, ne partagent pas nécessairement le même point de vue. Quant aux membres de droit, ils proviennent habituellement d'organismes divers, publics, semi-publics ou privés, et ne sont pas à l'abri des dissensions intestines.

L'idée d'un affrontement inéluctable entre membres élus et membres de droit est donc abusive à un double titre. D'une part en ce qu'elle exclut à priori la possibilité d'une convergence entre les deux intérêts en présence, considérés globalement. D'autre part en ce qu'elle ne tient pas compte de l'hétérogénéité de chacune des parties qui, loin de toujours constituer un bloc monolithique, est vulnérable aux propositions émises par tel ou tel représentant de l'autre partie. Le jeu est donc plus complexe que ne le laisse paraître la distinction sommaire des membres actifs et des membres de droit, des représentants du secteur public ou para-public et de ceux du secteur privé.

Entre l'hypothèse, que nous avons écartée, de l'association où la présence de l'administration est symbolique, et celle, inverse, où les membres de droit dominent largement les membres actifs, on trouve un nombre croissant d'associations dans lesquelles les représentations des deux groupes, sans nécessairement s'équilibrer de façon rigoureuse, sont d'importance comparable. Nous en avons rencontré un certain nombre dans nos développements antérieurs. Il nous suffira donc d'en rappeler quelques-unes.

Les Associations régionales pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence inadaptées devaient, selon les statuts-types de 1943, associer à leur direction des représentants des autorités publiques dont la compétence s'étend aux problèmes de l'enfance inadaptée, notamment des ministères de la santé publique, de la justice et de l'éducation nationale, ainsi que des délégués des organismes de sécurité sociale. Les créateurs de ces associations

comptaient sur la rencontre de ces différentes autorités, entre elles et avec les représentants du secteur privé, pour rendre plus aisée l'harmonisation de leurs programmes d'équipement, et créer une collaboration régulière entre les unes et les autres. Les mêmes préoccupations ont guidé les auteurs de l'arrêté du 24 janvier 1964 instituant des Centres techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées. Une fraction importante des membres de leurs conseils d'administration — un tiers pour les centres régionaux, huit sur vingt pour le centre national — est désignée par l'autorité publique, ce qui permet l'introduction dans ces instances des membres de l'administration concernés par les problèmes dont s'occupent ces centres.

A C.O.G.E.D.E.P., le secrétaire général du Haut Comité de la jeunesse désigne, parmi les représentants des administrations adhérentes de l'association, et avec l'approbation de l'Assemblée générale, huit des vingt membres du conseil d'administration. Au F.O.N.J.E.P., le conseil est composé de douze membres actifs et de onze membres de droit ; les décisions étant statutairement prises à la majorité des trois-quarts des membres présents ou représentés, le dosage donne à chacune des parties un droit de veto sur les résolutions proposées par l'autre.

Les comités régionaux d'expansion économique doivent, aux termes du décret-loi du 11 novembre 1954, être représentatifs de l'ensemble des activités économiques de la région. A ce titre, l'agrément ministériel est réservé à ceux d'entre eux dont la composition exprime la diversité des intérêts régionaux, privés, mais aussi publics, tels que ceux des collectivités locales, de l'Université, des chambres de commerce, de métiers et d'agriculture, etc... En outre, les préfets des départements compris dans la circonscription du comité et les inspecteurs généraux de l'économie nationale assistent de droit aux séances. Là aussi, sans que des chiffres à priori et impératifs soient déterminés par les textes, nous constatons la juxtaposition de représentants des secteurs public et privé.

L'Assemblée générale de l'Association pour la formation professionnelle des adultes est composée sur une base tripartite ; on y trouve des représentants de l'Etat, des organisations professionnelles d'employeurs et des syndicats de travailleurs. Au bureau, l'administration occupe deux sièges sur dix, ce qui est peu ; mais, en contrepartie, elle dispose de pouvoirs de direction et de tutelle importants. Là encore, il y a donc collaboration des représentants du secteur public et du secteur privé à l'intérieur même de l'association.

Ainsi se dégage une nouvelle physionomie de l'association de 1901, qui n'est pas sans évoquer une évolution analogue de la société anonyme. Entre les deux guerres mondiales, les pouvoirs publics se sont portés au secours de plusieurs entreprises privées et, moyennant une injection de capitaux publics, ont obtenu une

représentation substantielle aux conseils d'administration de ces « sociétés d'économie mixte ». Par la suite, le modèle s'est répandu en des circonstances différentes. Il est devenu un moyen pour l'Etat de prendre le contrôle d'entreprises dont la contribution à la croissance économique est fondamentale, et même, après la seconde guerre, un procédé pour conjuguer en une seule entreprise des collectivités et établissements publics intéressés à un même projet.

Il s'est produit une transposition de ce modèle, du domaine économique au domaine administratif. L'« association mixte » s'est répandue à son tour, sans que les motifs qui ont provoqué son apparition soient comparables à ceux qui sont à l'origine de la société mixte. Celle-ci est née de la conjonction de capitaux publics et privés. L'apport effectué par les divers partenaires de l'association mixte est d'un tout autre ordre. Il s'agit d'un apport de compétences, dont l'Etat attend qu'il permette l'utilisation la plus efficace possible des fonds qu'il fournit à l'association. Le F.O.N.J.E.P., C.O.G.E.D.E.P., l'A.F.P.A. sont alimentés principalement, sinon exclusivement, par des fonds publics. Et pourtant, les statuts dont ils sont dotés ne réservent pas aux pouvoirs publics la majorité des mandats de direction.

L'association mixte, toujours sur le modèle de la société d'économie mixte, est susceptible de prendre une autre portée, et de devenir le lieu de rencontre, non pas tant entre représentants du secteur privé et représentants du secteur public, qu'entre représentants de diverses administrations publiques ou para-publiques. L'Office social et culturel de Rennes, en rassemblant, outre trois représentants des associations adhérentes et deux des sociétés privées d'H.L.M., six représentants de la municipalité, autant de la caisse d'allocations familiales, deux des offices publics d'H.L.M. et le président de l'Office des sports, trouve là une bonne partie de sa raison d'être : réunir dans une même enceinte, indépendamment de leur statut juridique, toutes les compétences locales en matière culturelle et sociale.

Il reste à s'interroger sur le bien-fondé de ce recours à l'association de 1901. N'existe-t-il pas déjà dans notre droit des organismes dont la raison d'être est de faciliter la rencontre et la communication entre toutes les parties intéressées à un même problème, à savoir les institutions à compétence consultative qui se multiplient à tous les échelons de la hiérarchie administrative ? Le transfert aux Commissions de développement économique régional des compétences consultatives qui avaient été confiées aux comités régionaux d'expansion économique par les décrets de 1954 et de 1961 traduit, en ce sens, un certain retour à la normalité. Mais c'est un cas assez particulier, et qui n'est pas exemplaire pour d'autres associations remplissant un rôle analogue. La plupart d'entre elles mêlent étroitement les compétences de gestion à celles de consultation et de coordination : les centres techniques

pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, bien que devenus organismes d'études et d'avis auprès des autorités administratives, ont conservé la gestion des établissements qu'avaient créées les A.R.S.E. A. En outre, la gestion commune, dans le cadre d'une association aux tâches concrètes, suscite une collaboration sensiblement plus poussée que ne le permet la seule participation des représentants des organismes privés à des institutions consultatives.

Mais l'association mixte évoque une autre institution coutumière au juriste : celle de l'établissement public. Ne serait-elle pas plus adéquate que l'association de 1901 pour remplir ces fonctions de gestion et de consultation actuellement assumées en commun, dans le cadre de l'association, par des représentants du secteur public et du secteur privé ? Nous rejoignons là l'un des aspects de la dernière tendance au rapprochement entre organismes privés et institutions publiques que nous ayons à examiner : celle qui consiste, pour la puissance publique, à se servir de l'association comme d'un instrument pour la réalisation de ses objectifs.

CHAPITRE IV

L'ASSOCIATION, INSTRUMENT DE L'ADMINISTRATION

Au cours des trois chapitres précédents, nous avons observé différents modes de relations entre les pouvoirs publics et les associations de 1901 qui, tous, quelle qu'en soit la nature, laissaient à ces dernières une marge d'autonomie plus ou moins importante. Pas plus en profondeur qu'en surface, les institutions en présence n'étaient réductibles à l'unité. Nous en arrivons dans ce chapitre à un modèle de relations où, au contraire, l'autonomie de l'association tend à se dissoudre totalement. Les « deux postulats fondamentaux » du droit privé qu'évoquait un jour M. le Professeur Auby (1) : « ceux de l'égalité et de l'autonomie juridique des sujets de droit » sont fortement remis en cause par des associations dont le rôle, au regard de l'administration, finit par être purement et simplement, au moins pour certaines de leurs activités, celui d'un instrument docile, grâce auquel celle-ci réussit à atteindre certains objectifs malaisément accessibles dans l'état actuel de ses structures et de sa réglementation.

Le phénomène que nous allons analyser n'est pas sans précédents. Il s'insère dans une double évolution convergente des secteurs public et privé, le premier s'étendant à des domaines initialement réservés au second et lui empruntant tout ou partie de ses modes de gestion, tandis qu'en sens inverse des organismes privés en nombre croissant se teignent de traits caractéristiques du secteur public. L'intérêt croissant porté par l'Etat aux activités économiques a donné le coup d'envoi aux mutations dont nous constatons aujourd'hui l'accomplissement, et qui, par le biais de l'utilisation de la gestion privée dans les services publics, puis des établissements publics industriels et commerciaux, ont conduit aux sociétés d'économie mixte dominées par l'Etat et aux sociétés nationales de l'après-guerre. Parvenue à ce stade de l'évolution,

(1) Traité de science administrative. Mouton. 1967, p. 185.

la forme sociétaire n'est plus qu'une fiction, un cadre juridique commode, en contradiction totale avec l'esprit de la loi de 1867. A chaque étape, on faisait appel aux exigences de la compétition économique et des relations commerciales pour justifier des innovations qui rompaient avec les canons de l'administration traditionnelle. Puis, l'expérience ayant fait ses preuves, se diffusa dans d'autres secteurs d'activité, sans que l'on puisse toujours invoquer des arguments aussi valables, et l'on assiste aujourd'hui à la multiplication d'institutions de forme privée, mais qui en fait sont créées de toutes pièces par l'administration, à son usage propre. La mutuelle, l'association servent ainsi de camouflage, à moins que les pouvoirs publics n'aient tout simplement recours à l'un de ces organismes « innommés » qui ne tombent dans aucune catégorie préexistante, mais dont la nature juridique est soulignée par la qualification usuelle « de droit privé ».

Si les avatars subis par la forme juridique de la société ont fait l'objet d'explorations minutieuses, en revanche la transformation de l'association en instrument de l'administration demeure un domaine en friches. Et pourtant elle affecte non plus les fonctions économiques et sociales de l'Etat, qui, historiquement, constituent des surcroûtes de l'administration traditionnelle, mais des tâches qui, fréquemment, sont étroitement liées à ses activités proprement administratives. De telle sorte qu'après un détour dans des domaines qui, par leur nouveauté, justifiaient l'adoption de modes de gestion originaux, ce sont maintenant les services publics administratifs les plus classiques qui ont recours à la forme juridique de l'association.

Les censeurs rigoureux que sont les membres de la Cour des Comptes n'ont pas manqué de s'alarmer d'une évolution en laquelle ils voyaient une manifestation particulièrement grave de ces « démembrements de l'administration » qu'ils pourchassent depuis quelques années. Leurs rapports publics constituent, du point de vue qui nous occupe, une mine de renseignements d'autant plus précieuse qu'en dehors d'eux, les sources d'information sont rares. Grâce à eux, nous essaierons d'analyser les principales raisons qui expliquent le recours à l'association de 1901 comme cadre d'activités administratives de préférence au service public en régie ou à l'établissement public. Après avoir procédé à cet inventaire des motifs qui conduisent l'administration à constituer des associations de 1901 ou à utiliser des associations préexistantes pour parvenir à ses fins, nous rappellerons quelques données du débat qui s'est instauré à propos de ce phénomène nouveau, et tenterons de porter une appréciation à son sujet.

SECTION I

LES MOTIFS DU RECOURS A L'ASSOCIATION DE 1901
POUR SERVIR D'INSTRUMENT A L'ADMINISTRATION

Il suffit d'un examen rapide de la vie administrative française contemporaine pour constater l'utilisation fréquente de l'association comme instrument de l'administration. Tout au long de cette section, nous en aurons de nombreuses illustrations. Outre l'observation de ce phénomène, nous rechercherons les motifs qui ont conduit l'administration à de semblables subterfuges, et nous verrons que parmi eux, le plus fréquent, et même le principal, réside dans le souci qu'ont nombre d'agents publics d'échapper à des contraintes administratives dont la rigueur ou l'inadéquation font obstacle aux initiatives qu'il leur paraît utile de prendre.

Les rapports récents de la Cour des Comptes constituent une mine de renseignements pour notre propos, et nous utiliserons largement les informations qui s'y trouvent contenues. Certes, le rôle de cette haute juridiction l'amène à mettre l'accent sur les aspects les plus contestables des pratiques qu'ils ont vocation de censurer. Celles-ci apparaîtront donc sous leur forme pathologique, ce qui serait de nature à fausser notre diagnostic si le recours aux réponses des administrations ne permettait de prendre une vue plus équilibrée des faits. Au demeurant, ces réponses cherchent moins à contester les faits qu'à les justifier, précisément en invoquant la rigidité excessive des règles administratives. De part et d'autre, on s'accorde donc sur l'un des principaux motifs du recours à l'association comme instrument de l'administration ; les divergences ne se font jour qu'au niveau de l'appréciation qu'il convient de porter sur ce phénomène. Ce motif n'est cependant pas unique ; nous en évoquerons notamment trois autres : l'utilité de la participation des groupements intéressés à l'activité du service, le souci de camoufler aux yeux de l'étranger les initiatives de l'administration sous un vêtement privé, enfin l'espoir d'attirer des libéralités en provenance du secteur privé.

Le rapide tour d'horizon auquel nous allons procéder manifestera l'ampleur du phénomène observé, qui a en effet gagné toutes les branches de l'administration. Tous les ministères, y compris celui de l'Economie et des Finances, qui devrait pourtant suspecter des pratiques souvent coûteuses, usent de la formule dès lors qu'elle leur paraît commode. Les collectivités décentralisées et les établissements publics ne se font pas faute de suivre l'exemple venu de haut et suscitent, à leur tour, nombre d'associations fictives.

Enfin, en même temps que les motifs du phénomène, nous examinerons les procédés grâce auxquels il est rendu possible.

A) L'association comme mode de participation des groupements privés aux tâches de l'administration

En examinant les relations de coopération existant entre certaines associations et l'administration, nous avons rencontré des cas où l'association n'avait d'autre rôle que de mettre en œuvre une politique définie par les pouvoirs publics eux-mêmes. L'AMF, R.A., l'A.F.P.A. illustrent ces hypothèses où collaboration et subordination se mêlent étroitement, et où cette seconde relation revêt d'autant plus d'importance que les dirigeants de l'association sont dans l'obligation juridique d'obéir aux directives de l'administration. Par ailleurs, l'ampleur des règles de droit public applicables à l'A.F.P.A. — comptabilité publique, marchés publics, etc. — en rend le fonctionnement comparable à celui des établissements publics. Aussi n'est-il guère surprenant qu'il soit périodiquement question d'une substitution de la forme de l'établissement public à celle de l'association. Le problème fut posé une première fois lors de la transformation de l'ANIFRMO. en A.F.P.A. au cours de l'année 1966. Il l'a été à nouveau à l'occasion des ordonnances de l'été 1967. Quant à l'AMF.P.R.A. nous avons vu que ses activités avaient été absorbées dans celles dont est chargé le C.N.A.S.A.

En étudiant l'A.F.P.A., nous nous sommes trouvés en présence d'une institution dépendant à la préoccupation d'associer les organisations syndicales patronales et ouvrières à l'œuvre de formation professionnelle prise en charge par les pouvoirs publics ; et nous avons montré que des arguments d'ordre psychologique ou sociologique permettaient seuls de rendre compte du choix de la formule associative de préférence à d'autres, apparemment plus indiquées à l'État. Il est vraisemblable que la même conclusion est valable pour un organisme qui présente certains points communs essentiels avec l'A.F.P.A. : l'Institut national de sécurité pour la prévention des accidents du travail (I.N.S.P.A.T.).

Cette association a pour objet, au terme de l'article 2 de ses statuts, de « contribuer sur le plan technique, par tous les moyens appropriés, à l'amélioration de la sécurité et de l'hygiène du travail ainsi qu'à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles » (2) ; la quasi totalité des ressources dont elle dispose provient des subventions qui lui sont allouées par la Caisse nationale de sécurité sociale, gérante d'un fonds de prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles organisé par l'article 429 du code de la sécurité sociale, et alimenté par un prélèvement de deux pour cent sur les cotisations perçues pour la couverture du risque « accident du travail » ; ce fonds a pour but d'entreprendre une action de prévention complémentaire des opérations de financement de soins habituelles aux organismes de sécurité sociale. Or, la Caisse nationale, plutôt que

(2) Rapport de la Com. des Comptes pour 1967-68. J.O. Doc. admin. 1968, p. 326.

d'effectuer elle-même des recherches et des études pour lesquelles elle n'était pas qualifiée, ou de créer un organisme public auquel elle aurait délégué ses attributions, a préféré recourir une association de la loi de 1901, en la dotant de subventions importantes, atteignant en 1952 six cent quatre-vingt-cinq millions de francs, soit trente deux pour cent des ressources perçues par le fonds.

En réponse aux observations de la Cour reprochant la suppression pure et simple d'un organisme auquel elle reprochait d'avoir abandonné la mission initiale qui lui était impartie — effectuer des études susceptibles d'aboutir à la mise au point de dispositifs de protection des travailleurs applicables à bref délai — au profit de recherches fondamentales sans utilité immédiate et de s'être adonné à des activités publicitaires exagérées, le ministre du travail invoquait en faveur du maintien de l'association la complexité indispensable au bon fonctionnement d'un organisme tel que l'INSSP.A.T., chargé de fonctions à caractère technique, et surtout l'association nécessaire à l'œuvre entreprise des syndicats patronaux et ouvriers, dont les intérêts concordent pour prévenir les accidents du travail. « Du fonctionnement de l'Institut résultent ces groupements se sentent responsables et ce sont eux d'ailleurs qui contribuent à lui assurer l'autorité morale dont il dispose auprès des employeurs, des travailleurs et des organismes de sécurité sociale. Il est douteux qu'un service administratif qui ne pourrait être l'émulation directe des grandes centrales syndicales trouve auprès des employeurs et des travailleurs, fort assés d'un comité consultatif paritaire, la même audience que l'Institut chaque fois qu'il s'agit non d'imposer telle ou telle mesure de prévention, mais de persuader de l'utilité de participer activement à l'action préventive » (3).

Comme l'A.F.F.P.A., l'INSSP.A.T. réunit, à côté de représentants de l'administration, des syndicates employeurs et travailleurs, qui lui apportent leur compétence technique et l'appui de leur caution auprès des destinataires de l'action entreprise. Dans les deux hypothèses, l'association a été préférée à l'établissement ou à une autre formule d'organisme public ; mais l'explication déterminante n'en est peut-être pas exactement la même, car tandis que l'A.F.F.P.A. est soumise à l'ensemble des contraintes communes aux établissements publics, l'INSSP.A.T. semble avoir bénéficié d'une latitude sensiblement plus grande, par exemple dans les conditions de rémunération de son personnel, voire même d'un relâchement du contrôle exercé par l'autorité de tutelle, qui reconnaît que le nombre insuffisant de ses représentants au conseil d'administration et l'absence d'un pouvoir d'investigation direct dans la gestion de l'organisme en cause lui ont interdit d'intervenir efficacement et expliquent les erreurs relevées par la Cour.

Dans un domaine différent, le Centre de recherches et de docu-

(3) Id. pp. 378 et 379.

mentation sur la consommation (C.R.E.D.O.C.) obéit aux mêmes préoccupations. Issu d'un autre organisme créé en 1950 sous l'égide du Commissariat à la Productivité : l'Association française pour l'accroissement de la productivité (A.F.A.P.), il s'en est détaché en 1962 pour être érigé en association autonome, dotée de la personnalité morale. Désormais placé dans la mouvance du Commissariat général du Plan, il en constitue le service statistique en même temps que l'organe de recherche pour tous les problèmes intéressant la consommation et le niveau de vie. Mais comme il veut en même temps être ouvert aux utilisateurs privés, la moitié des membres de son conseil d'administration est composée de représentants du secteur privé, l'autre étant désignée par le ministre de l'Economie et des Finances. La forme de l'association convient à cette structure paritaire, ainsi qu'à la formation d'équipes de recherches pluri-disciplinaires dont l'organisation, selon le ministre de l'Economie, est difficile dans le cadre actuel de la fonction publique (4).

La recherche par l'administration de compétences extérieures s'exprime ainsi volontiers dans le cadre de l'association privée. Il est toutefois permis de s'interroger sur la valeur profonde de l'argument invoqué. Un certain nombre de formules permettent en effet, sans rompre avec les exigences du droit public, de parvenir au même résultat. La consultation officielle au sein des conseils, comités, commissions qui se sont multipliés au cours des dernières décennies, présente une diversité de modalités qui devrait, dans la majorité des situations, offrir une solution adéquate au problème posé. On reproche souvent à des formules de ce genre de foisonner dans le plus grand désordre, et de se solder par l'inefficacité des avis recueillis ; cette appréciation est certainement exacte dans de nombreux cas. Cependant il est sûrement possible de procéder à un effort de réorganisation et de regroupement remédiant à la plupart de ces maux, et d'imaginer des procédures qui, sans dessaisir l'autorité publique de sa compétence, aboutissent à sanctionner les avis recueillis, par exemple en transférant à l'autorité supérieure le soin de prendre une décision à laquelle se seraient opposés les organismes consultés.

Dans la meilleure des hypothèses, subsisteront des cas où la participation du secteur privé devra être poussée plus loin. Là non plus, les modalités ne manquent pas. Le cadre de l'établissement public offre une gamme de formules dont l'éventail va sans cesse en s'élargissant sous la pression des faits ; parmi elles, il en est qui, sans mettre en péril la prééminence de l'Etat, assurent une participation des particuliers aussi poussée que celle garantie dans le cadre de l'association de 1901.

Aussi convient-il de n'attacher qu'une valeur relative à l'argument tiré de la nécessité d'une participation effective des organis-

(4) Rapport pour 1960-61. J.O. Doc. admin. 1963, p. 368.

mes privés aux tâches de l'Etat pour justifier le recours à l'association servant d'instrument à l'administration. Il faut plutôt en chercher les véritables raisons en faisant appel soit à des explications d'ordre socio-psychologique, soit à la volonté d'échapper aux contraintes du droit public. C'est à ce motif que nous en viendrons quand nous aurons rapidement mentionné deux autres arguments parfois invoqués.

B) *L'association comme camouflage des initiatives de l'administration aux yeux de l'étranger*

Lors des premières interventions de l'Etat dans le domaine économique, il avait eu recours à des sociétés de forme privée pour se conformer à certaines législations étrangères n'admettant d'autre activité sur leur territoire que celle de sociétés privées ; le souci de conserver des positions extérieures à l'espace national a notamment contribué au maintien de la forme sociétaire des banques et assurances nationalisées. La même préoccupation peut expliquer le choix de l'association de 1901 comme support de fonctions assumées par l'administration, mais tournées vers les pays étrangers, souvent méfiants à l'égard des initiatives émanant des pouvoirs publics.

L'Association pour la diffusion de la pensée française, créée en 1946, correspond à cette idée. Comme le montre sa dénomination, l'objet qu'elle poursuit est essentiellement dirigé vers l'extérieur et se manifeste par la distribution d'ouvrages et de revues, l'établissement de bulletins bibliographiques à destination des pays étrangers, etc... Dotée à cet effet de subventions importantes, s'élevant en 1961 à six millions six cent mille francs, elle est présidée par le directeur des affaires culturelles et techniques au ministère des Affaires Etrangères ; c'est à ce même service qu'appartiennent le secrétaire général et le trésorier de l'association, dont les frais de fonctionnement sont également assumés par le ministère. Autant de traits qui classent cet organisme dans la catégorie des associations servant d'instrument à l'administration et justifient l'appréciation de la Cour des Comptes y voyant un exemple de démembrement de l'Etat (5). Dans sa réponse, le ministre invoque les facilités d'achat obtenues grâce à cette association, dont le caractère privé sert aussi à dissiper la méfiance que ne manquerait pas d'éprouver nombre d'étrangers à l'égard de publications fournies directement par un service public d'Etat (6).

En réponse aux observations faite par la Cour des Comptes, dans son rapport pour l'année 1965, sur les activités d'une association dénommée « Centre régional d'étude des entérovirus », créée en 1964 auprès du laboratoire national de la santé publique, le

(5) Rapport pour 1960-61, p. 250.

(6) Id. p. 364.

ministère des affaires sociales (7), fait valoir que la création de cette association a été provoquée par la nécessité de trouver un organisme apte à recevoir les subventions que l'Organisation mondiale de la santé désirait verser à un professeur spécialisé dans l'étude des entérovirus. En effet, précise la réponse du ministère, « l'O.M.S. a comme politique générale en la matière de ne pas verser ces subventions directement à un budget d'Etat ». A défaut d'une gestion personnelle par le destinataire, il n'y avait donc d'autre solution que le recours à une association de la loi de 1901.

Le motif ainsi invoqué n'est pas sans analogie avec le précédent. De même que les organisations appelées à coopérer avec des représentants de l'administration se sentent plus libres dans le cadre d'un organisme de forme privée que dans une structure publique, par définition assujettie aux directives des pouvoirs publics, de même une association privée inspire davantage confiance qu'un service ou un établissement publics aux étrangers appelés à entrer en relations avec elle, ou même aux citoyens français désireux de faire une libéralité au profit d'une activité d'intérêt général.

C) *L'Association comme institution attractive des libéralités privées*

L'idée qui se trouve à l'origine du recours à l'association pour attirer les libéralités est que les particuliers se montrent plus généreux à l'égard des organismes privés que des institutions publiques. Ces dernières suscitent la méfiance des éventuels donateurs qui redoutent que l'effort financier auquel ils consentent aille se perdre dans le budget général de l'Etat et n'ajoutent que bien peu aux ressources perçues par le fisc. Le cadre de l'établissement public, bien que plus accueillant, présente l'inconvénient d'exiger des formalités administratives, parfois rebutantes, et il n'échappe pas à la suspicion qui s'attache à tout ce qui, de près ou de loin, relève de l'Etat. En revanche, l'association désintéressée se prête bien à la réception des dons, pourvu qu'elle soit reconnue d'utilité publique. En se dissimulant derrière ce paravent complaisant, l'administration peut espérer bénéficier de la générosité publique.

C'est ainsi que l'association française d'action artistique (8), reconnue d'utilité publique en 1923, dépend étroitement de l'administration. Dirigée par le chef du service des échanges artistiques à la direction générale des Affaires culturelles du ministère des Affaires étrangères, qui lui fournit en outre tout son personnel administratif, elle avait l'espoir, à l'origine, d'accroître ses ressources grâce aux dons qu'elle pourrait recevoir, mais avec le temps,

(7) Rapport pour 1965 — J.O. 1967. Doc. admin. p. 396.

(8) Rapport pour 1960-61, p. 250.

le mécénat à progressivement disparu et elle ne vit plus aujourd'hui que grâce aux subventions qui lui sont allouées par les pouvoirs publics ; si bien qu'elle ne se distingue plus en rien du service auquel elle est rattachée, et que son exigence ne se justifie plus par les raisons qui avaient provoqué sa création.

Aux critiques de la Cour, le Ministère des Affaires Etrangères (9) répond en invoquant la possibilité qui lui est ainsi donnée d'avoir un conseil d'administration représentatif des diverses activités artistiques françaises, et surtout les commodités offertes par l'association pour l'encaissement des recettes et les rapidités de paiement, pour les reports de crédit d'une année sur l'autre, etc... L'argumentation initiale est donc abandonnée ; l'association ne sert plus qu'à échapper à diverses règles administratives estimées trop contraignantes.

Une autre expérience du même genre est actuellement en cours avec les « Maisons de la promotion sociale », dont la création a été entreprise en 1963 en application de la loi du 31 juillet 1959 relative à la promotion sociale. Le texte législatif laissait le choix aux fondateurs d'institutions de cet ordre entre la formule de l'établissement public et celle de l'association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Or, note la Cour des Comptes dans son rapport public pour 1965, « c'est cette dernière qui a été jusqu'ici retenue, malgré la part prépondérante de l'Etat dans l'investissement initial, et bien que les bâtiments et le mobilier appartiennent aux départements. On prévoyait, en effet, que les Maisons recevraient pour leurs dépenses courantes des concours substantiels d'origine privée » (10). Sans condamner ce choix, que seule l'expérience permettra d'apprécier, la cour constate que les statuts juridique et financier des institutions en cours de réalisation ont déjà conduit à des déboires, qui ne sont pas sans relations avec l'adoption de la formule de l'association de 1901.

D) L'Association comme moyen d'échapper aux contraintes administratives.

Les divers exemples que nous venons de citer nous ont déjà fait percevoir le rôle essentiel joué par la préoccupation d'éviter les règles administratives contraignantes dans le recours à l'association. Là se trouve le motif le plus fréquent des démembrements de l'administration critiqués par la Cour des Comptes. D'ailleurs, même sans créer de toutes pièces un organisme fictif, les services publics obtiennent aisément des associations qu'ils subventionnent des facilités équivalentes, grâce à quelques jeux d'écritures ; aussi les opérations décrites ci-dessous ne seront-elles pas nécessairement le fait d'associations fictives, quoique ce soient ces dernières qui en fournissent le plus fort contingent. Quant aux règles admi-

(9) Id. p. 364.

(10) Rapport pour 1965 — p. 276.

nistratives qu'elles permettent de tourner, nous verrons qu'elles appartiennent à de très nombreuses matières du droit public.

1. — *Les règles de la fonction publique*

L'ampleur des effectifs employés par l'administration rend inévitable l'établissement d'une réglementation stricte, en l'absence de laquelle le budget de l'Etat devrait faire face à des charges de fonctionnement qui deviendraient rapidement insupportables. Elle en limite la croissance en déterminant le nombre d'emplois créés chaque année dans les divers ministères et services : elle normalise les rémunérations selon des barèmes habituellement inférieurs à ceux du secteur privé. Ce faisant elle freine les initiatives de nombreux administrateurs qui se voient interdire, faute du personnel adéquat, l'accomplissement de tâches dont ils sentent vivement l'utilité, et qui ont tendance à chercher des subterfuges pour pallier ces insuffisances.

Le recours à la formule de l'association de droit privé leur permet parfois de parvenir à leur fin. Il suffit d'utiliser les crédits ouverts à cet effet en subventions à des organismes fictifs, dont la mission essentielle sera de rémunérer des salariés remplissant des fonctions appartenant normalement à l'administration. Ce procédé permet soit d'embaucher des travailleurs en surnombre, soit de recruter des techniciens en leur allouant un traitement supérieur à celui auquel ils pourraient prétendre s'ils étaient intégrés dans les cadres de l'administration, soit d'accorder des avantages financiers au personnel supérieur de la fonction publique, en contradiction avec les normes en vigueur.

A propos d'une association nommée « Centre d'informations civiques » la Cour des Comptes relève (11) que le budget de 1961 comprend au titre de l'information un crédit de deux cent trente cinq mille francs pour un service « d'information et de diffusion » dont la mission est de documenter le Gouvernement par des sondages d'opinion, des revues de presse, de coordonner des campagnes d'information, etc... En fait, ce service se contente de passer un marché de main-d'œuvre avec le Centre d'Informations civiques, qui fournit au ministre chargé de l'information un personnel placé sous l'autorité exclusive de ce dernier, et rémunéré à un taux supérieur à celui de la fonction publique. En outre, il finance une partie des frais de gestion de ce centre. Pour le Premier Ministre (12), ce système a fait ses preuves, et constitue une excellente solution aux problèmes de personnel rencontrés par le service, qui de la sorte, bénéficie du travail de techniciens qualifiés dont le recrutement ne pourrait s'opérer selon les règles et aux conditions de la fonction publique.

(11) Rapport pour 1960-61, p. 252.

(12) Id. p. 362.

Les fondateurs de l'I.N.S.P.A.T., dont nous avons déjà parlé, avaient également invoqué, pour justifier la création d'une institution privée, la souplesse nécessaire dans les conditions de rémunération d'un personnel spécialisé dans la recherche. Les promoteurs de la constitution du C.R.E.D.O.C. en organisme doté de la personnalité morale avaient de leur côté argué du caractère global des études qu'ils voulaient entreprendre, et de la nécessité d'organiser des équipes pluri-disciplinaires à cet effet, pour sortir du cadre de la fonction publique, affecté par le cloisonnement de l'administration. Monsieur Lory expliquait la transformation des A.R.S.E.A. en centres techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées par l'insuffisance des effectifs du ministère de la Santé publique, à laquelle il n'était possible de remédier qu'en ayant recours à une équipe technique déchargeant l'administration de missions spécialisées pour lui réserver les seules tâches d'ordre administratif et financier (13).

Dans d'autres cas, les pouvoirs publics s'en remettent à des bureaux d'étude, généralement constitués sous la forme de l'association de 1901, et ne vivant souvent que des travaux qui leur sont confiés par l'Etat, pour accomplir des recherches relevant de la compétence de l'autorité publique. C'est ainsi que la Cour des Comptes, faisant état de l'examen d'une trentaine de contrats passés par la Direction de l'équipement du Ministère de la Santé Publique entre 1961 et 1964 pour un montant dépassant trois millions de francs, n'en apprécie guère les résultats : « Contestables dans leur principe, note-t-elle, ces essais d'administration à façon n'ont pas dans la pratique été concluants » (14). Sans condamner absolument cette procédure, la Cour entend la soumettre à certains principes en limitant les conséquences néfastes ; elle propose que la conclusion des contrats d'étude soit réservée à la direction de l'administration générale, dont c'est la vocation, plutôt qu'à chacun des services, et recommande l'application des dispositions des articles 54 de la loi de finances pour 1963 et du décret du 6 février 1964, restés jusqu'alors lettre morte, habilitant l'administration à procéder à des investigations dans la comptabilité de ses fournisseurs en vue d'apprécier leur prix de revient (15).

Enfin il est bien des cas où l'association sert à dissimuler des abus répréhensibles. L'Association d'entraide pour le logement des personnels de la Défense Nationale, créée en 1952, bénéficiaire de cinq cent mille francs de subventions pour un total de cotisa-

(13) Allocution aux journées d'études de l'U.N.A.R. de novembre 1963 — Sauvegarde de l'enfance, 1964, p. 247.

(14) Rapport pour 1964 — J.O. Doc. admin. 1966, p. 136.

(15) Pour une étude plus approfondie et plus générale de la pratique des contrats d'études passés par l'administration à des organismes de droit privé, et notamment à des associations de 1901. Cf. Rapport de la Cour des Comptes pour 1965, pp. 262 à 274, et les réponses des administrations, pp. 366 à 377.

tions près de trois fois moindre, attribuée à ses adhérents des prêts complémentaires sans intérêt pour la construction de logements (16). Gérée sous l'autorité effective du Ministre des Armées, qui approuve la composition de son bureau et en reçoit les pièces comptables et le rapport annuel, elle rassemble des militaires bénéficiaires d'avantages concédés par l'Etat. Or sa gestion donne lieu à des pratiques contestables, notamment au paiement d'allocations versées à des fonctionnaires pour leur participation réelle ou supposée aux travaux de cet organisme, et au calcul d'indemnités de déplacement à des taux supérieurs à ceux qui sont en vigueur dans les services publics.

Le Centre de transfusion sanguine, association créée en 1949 par la Caisse nationale de Sécurité sociale et par une autre association, exerce en fait les attributions réservées par l'article 21 d'un décret du 16 janvier 1954 à un organisme unique à caractère national. Son exploitation donne lieu à certaines anomalies ; la Cour relève entre autres que, par suite de relèvements d'indices, la proportion des agents du Centre assimilés aux cadres atteint le tiers des effectifs, et que les indemnités pour heures supplémentaires dépassent parfois le salaire de base (17). Au plan départemental, la gestion de la Fédération vosgienne des sociétés d'hygiène et d'action sociale, association reconnue d'utilité publique chargée d'assurer les services publics obligatoires d'hygiène et de protection sanitaire du département des Vosges, qui lui alloue les crédits nécessaires, appelle des remarques analogues. Les subventions ainsi obtenues lui confèrent une grande aisance financière, lui permettant d'entretenir un parc automobile important et d'accorder à son personnel des indemnités exorbitantes. La Cour cite à ce propos l'exemple d'un médecin psychiatre, conseiller général, employé et rémunéré à la fois par le département et l'association, et qui aurait perçu à ce double titre des vacations débordant les limites réglementaires fixées par un décret du 20 novembre 1961 ; les vacations auraient parfois excédé vingt-quatre heures par jour et même atteint une fois trente-huit heures. En outre, la délégation des compétences départementales à un organisme privé ne se conforme pas à la réforme des services extérieurs du ministère de la Santé intervenue en 1964, selon laquelle un service social départemental unique doit être placé sous l'autorité immédiate du directeur de l'action sanitaire et sociale (18).

Ces divers exemples sont moins révélateurs par eux-mêmes que par la tendance qu'ils manifestent. On n'évitera jamais que des agents publics, de bonne ou de mauvaise foi selon les circonstances, prennent quelques libertés avec les textes. En revanche, à partir du moment où il devient habituel, même avec les meilleu-

(16) Rapport pour 1960-61, p. 253.

(17) Rapport pour 1964 — J.O. Doc. admin. 1966, p. 195.

(18) Id. p. 151.

res raisons, de mettre en échec le statut de la fonction publique, il est à craindre que ce ne soient pas seulement les règles visiblement trop rigoureuses, ou inadaptées, qui soient emportées, mais aussi les principes fondamentaux hors desquels aucune administration ne peut valablement fonctionner.

2. — *Les règles du droit financier*

Le contrôle des fonds transitant à travers le budget de l'Etat demeure une des fonctions essentielles du Parlement. La signification d'un tel contrôle se mesure à la clarté de la documentation budgétaire, qui doit faire apparaître aussi fidèlement que possible la réalité des opérations financées par l'Etat. Cet objectif de clarté est tout aussi important pour le Gouvernement s'il veut connaître l'état des finances publiques et procéder à une répartition des crédits qui soit conforme aux grandes options qu'il a tracées et qui ont été approuvées par le Parlement. Enfin, l'effort ainsi mené à bien n'aurait guère de valeur si l'exécution du budget divergeait par trop des prévisions contenues dans la loi de finances.

L'ensemble des règles édictées à cet effet par le législateur et par le pouvoir réglementaire constitue le droit financier. Certaines d'entre elles, paraissant excessivement rigoureuses à des administrateurs trop zélés ou peu scrupuleux, sont fréquemment mises en échec. Le recours à l'association est l'un des procédés auxquels ils font appel pour transgresser ces principes. Il est particulièrement utilisé à l'encontre du principe de l'annualité budgétaire et de la réglementation sur la distribution des subventions.

a) Le principe de l'annualité budgétaire

Le principe de l'annualité budgétaire est l'un de ceux qui prête le plus le flanc à la critique. Au niveau doctrinal, il a été d'abord contesté par une école d'économistes qui lui reprochait son inadéquation aux fluctuations et proposait de lui substituer un « budget cyclique », couvrant approximativement le cycle de la crise, puis de la récession, enfin de la reprise économique, caractéristiques d'une certaine période. De nos jours, on prône surtout le budget pluriannuel correspondant à la durée de mise en œuvre du plan, soit actuellement cinq années ; sans avoir renoncé au principe de l'annualité, on est parvenu, grâce à la pratique des lois de programme, à en limiter les inconvénients.

Au niveau de l'administration, le principe n'est pas moins critiqué. L'obligation imposée à chaque service de justifier de l'épuisement de ses crédits au terme de l'exercice s'il veut en obtenir sinon l'augmentation, du moins la reconduction, aboutit souvent à un gaspillage des deniers publics, faute de pouvoir les fonder aux crédits de l'exercice postérieur et de les affecter à un équipement plus important. Le subterfuge consiste alors à dissimuler un report de crédits non apparent sous le couvert d'une opération régulière.

C'est ici que l'association, au même titre que tout autre organisme distinct de l'administration proprement dite, se prête au jeu. La Cour des Comptes en décrit le mécanisme dans les termes suivants : « Dans un certain nombre de cas, l'administration, alors qu'elle paraît se dessaisir des fonds, les conserve en réalité à sa disposition plus ou moins directe. L'anomalie réside dans un subtil artifice : lorsqu'en effet l'Etat décide de concourir à une activité jugée opportune, il peut et même il doit assortir son aide de certaines indications d'emploi plus ou moins impératives ; mais quand le service ordonnateur restreint la liberté de l'organisme subventionné au point de lui retirer toute autre fonction que celle de caissier ou de dépositaire de fonds, il recueille d'une main ce qu'il verse de l'autre, et peut ainsi dissimuler une dépense directe sous le couvert d'un crédit théoriquement consommé par le versement d'une subvention. Les associations privées qui vivent en grande partie de ressources publiques se prêtent généralement à cette combinaison » (19).

C'est par exemple le cas du Comité national de défense contre l'alcoolisme, association reconnue d'utilité publique, dont les ressources proviennent essentiellement de subventions de l'Etat et de la Sécurité Sociale. En 1954, fut créé un « Haut Comité d'études et d'information sur l'alcoolisme », service public alimenté par des crédits inscrits au chapitre du Premier ministre. Ces deux organismes, ayant presque le même objet, confondent plus ou moins leur action. Cette situation, outre le coût supplémentaire dû à la dualité d'organisation, est propice à toutes sortes d'irrégularités : ainsi le Haut Comité a-t-il pu éviter l'annulation de crédits restés inemployés à la fin d'un exercice et en disposer librement au cours des trois années suivantes, sans souci des règles de la comptabilité publique, simplement en versant ces fonds au Comité national à titre de subventions, avec la précision qu'il s'agissait d'un dépôt en son nom dont il se réservait l'utilisation (20).

De même, l'association française pour l'accroissement de la productivité (A.F.A.P.) a hérité à la fin de l'exercice 1960 des fonds encore disponibles en matière de productivité et s'est ainsi trouvé au 31 décembre avec un solde créditeur de plus de huit millions de francs. De la même façon, le ministre du travail a transféré, en fin d'année, les crédits inutilisés du chapitre F.P.A. à l'A.N.I.F.R.M.O. (21).

Le même mécanisme grâce auquel l'administration procède à des reports de crédits non apparents d'une année sur l'autre lui sert à dissimuler d'autres irrégularités. L'Association pour l'étude des moyens d'enseignement et de diffusion de la langue française, dont l'objet est de contribuer au fonctionnement du Bureau d'études et de liaison pour l'enseignement dans le monde (B.E.L.),

(19) Rapport pour 1962 — J.O. Doc. admin. 1964, p. 296.

(20) Rapport pour 1960-61. J.O. Doc. admin. 1966, pp. 252-253.

(21) Id. p. 218.

section de l'Institut pédagogique national, supporte de nombreuses charges incombant au B.E.L., ou même sans aucun rapport avec l'activité de ce dernier organisme. « Par l'action latérale d'un organisme aux statuts fictifs et indéterminés, la Direction de la coopération avec la Communauté et l'étranger a donc usé de procédures irrégulières pour effectuer des dépenses incombant directement au budget de l'Etat » (22).

Ces pratiques empruntent toutes le canal de la subvention à des organismes extérieurs à l'administration : associations réelles ou fictives. Les modalités de distribution de ces subventions revêtent donc une grande importance si l'on veut mettre fin aux abus commis. Or la réglementation établie à cet effet est facilement transgressée.

b) La réglementation de la distribution des subventions

La multiplicité des organismes bénéficiaires de subventions est telle que l'on a peine à tracer les limites de l'action, directe et indirecte, de l'administration. La confusion est telle qu'il devient difficile de connaître les sommes reçues par un organisme déterminé, tant sont variés les canaux à travers lesquels elles peuvent transiter. Des efforts de clarification ont été entrepris ; mais leur succès n'est pas acquis.

Deux principes gouvernent la matière : celui du non-cumul des subventions, et celui de l'interdiction des subventions en cascades. Le premier est d'application très difficile : de nombreuses associations, pour ne parler que d'elles, exercent des activités polyvalentes, et relèvent donc de divers ministères ou organismes qui, chacun en ce qui le concerne, peuvent les doter de crédits. Les collectivités locales accordent également une aide aux initiatives situées dans leur ressort. Les fonds dont disposent les caisses de sécurité sociale au titre de l'action sanitaire et sociale concourent aussi à certains équipements privés. La coordination de tous ces crédits se heurte à des obstacles considérables.

Un élément de complexité supplémentaire est introduit par la pratique des transferts en cascades. En principe, ceux-ci sont interdits, le groupement subventionné devant utiliser les fonds mis à sa disposition conformément à l'affectation déterminée par l'organisme distributeur. Mais, là encore, il y a loin du droit aux faits, et la Cour des Comptes, au cours de ses différents rapports, a donné bien des exemples de fraudes à la loi. Le Comité national de défense contre l'alcoolisme illustre encore ces diverses irrégularités ; il reçoit bien entendu des subventions du Haut Comité d'études et d'information sur l'alcoolisme, mais aussi il en perçoit du ministre du travail ; lui-même subventionne diverses associations, notamment pour faire de la publicité en faveur des jus de

(22) Rapport pour 1962 — J.O. Doc. admin. 1964, p. 297.

fruit (23). L'association nationale du livre français à l'étranger, placée sous la dépendance du ministère des affaires étrangères, sert de relais pour verser des subventions à d'autres institutions (24).

En d'autres circonstances, le législateur, pour inciter les organismes privés à fournir un effort financier, a fixé un plafond au total de l'aide qui pouvait leur être octroyée. Un décret du 30 septembre 1950 a ainsi limité à soixante-cinq pour cent la participation des collectivités locales au capital des sociétés de construction d'immeubles d'habitation. Conformément à ces dispositions, le Conseil général du Bas-Rhin a créé en 1954, sous la forme d'une S.A.R.L. une société immobilière dont il a souscrit six cent cinquante mille francs pour un capital de un million. Le surplus a été réparti entre une association d'aide à la construction, et une autre destinée à favoriser le progrès de l'agriculture et le remembrement rural. Or il est apparu qu'en fait ces deux groupements n'avaient qu'une autonomie très faible à l'égard du département ; la seconde d'entre elles, notamment, tirait toutes ses ressources du département ; et son conseil d'administration comprenait cinq conseillers généraux sur neuf membres (25).

De façon à y voir plus clair, le Parlement a inséré, dans la loi de finances pour 1961, un article 3 ordonnant au Gouvernement de publier l'année suivante un relevé de toutes les subventions accordées à des associations. L'article 41 de la loi de finances pour 1962 devait rendre permanente cette obligation, en édictant que « tous les deux ans, avant le 1^{er} novembre, le Gouvernement publiera pour chaque ministère la liste des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, ayant reçu directement sur le plan national, au cours de l'année précédente, une subvention à quelque titre que ce soit. Cette liste devra comprendre, en même temps que la somme versée, le chapitre budgétaire sur lequel elle est imputée ».

De son côté, la Cour des Comptes a vu sa compétence s'étendre aux organismes subventionnés de façon substantielle par le budget de l'Etat. Cependant, le décret-loi du 20 mars 1939 et la loi du 8 août 1947 laissent en dehors du contrôle de la Cour toutes les associations suscitées par les établissements publics et les collectivités locales, abandonnant à ces derniers un large champ d'action pour leurs opérations plus ou moins régulières.

3. — *Les règles de la comptabilité publique*

Monsieur G. Devaux écrit de la comptabilité publique qu'« on a pu (la) comparer... à un uniforme que l'on oblige les fonctionnaires à endosser, pour assurer l'exécution de leur tâche. On a pu la comparer à une route tracée d'avance qu'il faut suivre pour

(23) Rapport pour 1960-61 — J.O. Doc. admin. 1963, p. 252.

(24) Id. p. 251.

(25) Rapport pour 1957-58 — J.O. Doc. admin. 1960, p. 299.

arriver au bout de l'itinéraire. Je pense que la meilleure comparaison est celle d'une machine financière qui est toujours à la disposition des administrations, mais qui ne fonctionne que si l'on sait en manier les rouages, c'est-à-dire si l'on en respecte les règles » (26). C'est dire qu'elle exige un apprentissage parfois difficile et rebutant, au terme duquel l'initié doit faire face à une tâche minutieuse et complexe, source de lenteurs administratives parfois préjudiciables au bon fonctionnement du service. Il arrive donc que les administrateurs, mettant en balance les avantages d'un strict respect des règles de la comptabilité publique (27), — la sauvegarde des deniers publics, la conformité aux décisions de l'autorité budgétaire, la clarté dans les opérations financières effectuées sous l'égide de l'Etat —, et les inconvénients immédiats qu'il comporte, choisissent de les éluder en recourant à des organismes fictifs, du type des associations que nous analysons.

C'est encore la combinaison des organismes démembrés et de la subvention qui fournit le moyen de tourner les règles de comptabilité édictées pour garantir l'exécution du budget conformément aux textes législatifs. L'un des principes fondamentaux en la matière est celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables, grâce auquel toute opération financière décidée par un membre de l'administration est effectuée par un autre fonctionnaire, responsable sur ses propres deniers de la régularité des encaissements et des décaissements qu'il opère ; ce système aboutit à un contrôle préalable de toute décision comportant des implications financières, et peut conduire les comptables publics à une timidité gênante pour des chefs de service entreprenants.

L'usage fait de la subvention pour échapper à la censure du comptable est différent de celui que nous avons constaté à propos de la pratique des reports de crédit d'un exercice sur l'autre. En effet, écrit la Cour des Comptes, « le procédé consiste alors non plus à restreindre la liberté d'action de l'organisme subventionné au point de réduire son rôle à celui de manutenteur ou de dépositaire de fonds, mais à recourir, au besoin en suscitant sa création, à une association dont la direction est confiée aux représentants du service public qui attribue la subvention. Ce sont en définitive les mêmes agents qui versent les fonds et en disposent ensuite : ils interviennent d'abord comme agents du service ordonnateur, puis comme mandataires de l'organisme bénéficiaire » (28). Le comptable n'a pas de raison de s'opposer à l'attribution de la subvention globale, qui peut ensuite être utilisée, sous le couvert de l'association, comme le désire l'auteur du subterfuge, sans autre inconvénient éventuel qu'une dénonciation publique et tardive de la Cour des Comptes.

(26) La comptabilité publique, 1957, p. 14.

(27) Cf. B. GOURNAY : Introduction à la science administrative, 1966, pp. 63 et suiv.

(28) Rapport pour 1962. J.O. Doc. admin. 1964, p. 297.

On parvient par le même moyen à se soustraire à la surveillance des contrôleurs financiers ou des contrôleurs d'Etat. C'est ainsi que par l'intermédiaire de l'A.G.E.F.A., précitée, l'administration a exécuté à plusieurs reprises des opérations qui n'avaient pas obtenu l'accord du contrôleur financier.

Les collectivités locales ne se font pas faute d'avoir recours aux mêmes procédés. La ville de Cannes a créé en 1959, sous la dénomination d'office du tourisme, une association composée en majeure partie de membres de la municipalité et n'ayant d'autres ressources que les subventions qu'elle lui allouait. Echappant ainsi aux règles de la comptabilité publique, la gestion de cet office prête à critiques : comptabilité sommaire, acquittement de dépenses sans factures, doubles paiements, défaut de signature des mandats, abandon des contrôles prévus par les statuts (29). Dans un autre domaine, celui de la construction d'immeubles à usage d'habitation, de nombreux départements et communes, alertés par la crise du logement, ont institué, sous la forme de l'association, des comités d'aide au logement ou des caisses ayant pour objet d'attribuer des prêts aux particuliers désireux de construire. Or, « financées par les collectivités locales et administrées par leurs représentants certaines de ces associations ne sont en réalité qu'un écran entre les emprunteurs et la commune ou le département : elles permettent ainsi d'éluder l'application des règles de la comptabilité publique » (30).

Nous ne revenons pas sur ce que nous avons constaté en étudiant les associations juxtaposées aux établissements universitaires et de recherche. L'existence de ces associations-relais a pour objet essentiel d'éluder l'application des règles de la comptabilité publique et autres réglementations administratives qui font obstacle à la liberté d'initiative des chercheurs. Nous avons vu également qu'un décret du 29 septembre 1965 avait tenté de mettre un terme à ces situations irrégulières en faisant la part du feu et en établissant un agrément obligatoire pour ces associations, dont le rôle est d'ailleurs fortement diminué par rapport à la pratique antérieure.

Les règles de la fonction publique, celles du droit financier et celles de la comptabilité publique ne sont pas les seules qui soient gênantes au regard des administrateurs entreprenants. Toute réglementation est susceptible de faire obstacle au projet d'un fonctionnaire dynamique et peut, par là même, être l'objet d'une manœuvre destinée à en éviter l'application. Nous n'avons donné dans cette section que des exemples significatifs, ceux qui apparaissent le plus fréquemment à la lecture des rapports récents de la Cour des Comptes. La liste pourrait être indéfiniment allongée, tant sont multiples les ressources qu'offrent, de ce point de vue, les démembrements de l'administration et, notamment, parmi eux, les associations de 1901. Le rapport de la Cour des Comptes

(29) Rapport pour 1963. J.O. Doc. admin. 1965, p. 351.

(30) Rapport pour 1959. J.O. Doc. admin. 1961, p. 591.

pour 1965 en fournit encore quelques illustrations. Une association dénommée « Centre d'études et de recherches de la géologie et de ses applications », créée en 1958 par un professeur de géologie de la Faculté des Sciences de Montpellier et par la société Le Nickel pour rassembler des moyens financiers afin de faciliter le fonctionnement et l'équipement du laboratoire de géologie de la faculté — encore une association-relais — tend à se substituer à l'Institut de géologie, ainsi qu'à assumer en fait les fonctions de liaison entre diverses administrations et collectivités publiques, qui sont de la compétence du « Comité technique de l'eau », entreprend en outre des opérations financières contestables, enfin permet aux organismes publics pour le compte desquels elle œuvre de s'affranchir de la réglementation des marchés publics (31). Une autre association, dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, le F.O.N.J.E.P., se voit reprocher l'acquisition d'un appartement au centre de Paris afin d'y installer ses bureaux, sans avoir au préalable consulté la commission centrale des opérations immobilières, dont l'avis négatif, mais tardif, ne pouvait plus empêcher l'opération. Financièrement coûteuse, celle-ci fut allégée par l'obtention d'une exonération — réservée en principe aux services administratifs — de la taxe de compensation due par tout organisme autorisé à transformer un local d'habitation en bureau. « Afin d'obtenir ce privilège indû, conclut la Cour sur ce point, l'association s'est donc occasionnellement prévalu du caractère administratif, cumulant ainsi, selon les circonstances, les avantages de l'un et l'autre statuts » (32).

Il serait surabondant de prolonger indéfiniment l'analyse des rapports de la Cour des Comptes. Les exemples que nous en avons extraits sont suffisamment nombreux et suffisamment caractéristiques pour montrer la nature et l'ampleur du phénomène. Un nombre très important d'associations constituées conformément aux dispositions de la loi de 1901 servent en fait, de nos jours, d'instrument de l'administration ; les unes recouvrant un véritable service administratif du manteau de l'association, essentiellement pour tenir compte des préventions que risqueraient de susciter, soit chez les personnalités dont on attend la collaboration, soit à l'étranger, soit enfin chez d'éventuels donateurs, des entreprises visiblement inféodées à la puissance publique ; les autres, à l'inverse, utilisées pour éluder les contraintes administratives jugées inadéquates ou par trop rigoureuses, soit qu'elles ne puissent s'opposer à la pression des services publics dispensateurs de subventions et, par suite, se prêtent à leurs manœuvres, soit qu'elles aient été purement et simplement créées par des membres de l'administration, pour couvrir les irrégularités qu'ils se proposent d'accomplir.

(31) Rapport pour 1965, p. 277-278.

(32) Id. p. 277.

Nous en savons désormais assez sur le phénomène des associations subordonnées à l'administration pour pouvoir retracer le débat qui s'est instauré autour du thème des démembrements de l'administration et pour tenter une appréciation sur cet emploi de l'association de 1901.

SECTION II

ESSAI D'APPRECIATION SUR L'EMPLOI DE L'ASSOCIATION COMME INSTRUMENT DE L'ADMINISTRATION

Des constatations que nous avons été conduits à faire dans la section précédente, se dégage une tendance assez prononcée des membres de l'administration à fuir les contraintes du droit public lorsqu'ils se trouvent confrontés à des tâches d'un nouveau genre. Dans la mesure où l'on est en droit d'analyser cette orientation comme une évocation hors des structures administratives traditionnelles vers des organismes qui lui sont extérieurs et qui constituent autant de refuges à l'abri desquels il est loisible de se soustraire aux rigueurs de la réglementation, une telle évolution ne peut manquer d'être préoccupante. Et au-delà des motifs qui expliquent la création individuelle de chacune des associations que nous avons mentionnées dans ce chapitre, il importe de rechercher les racines d'un mouvement dont l'ampleur fait problème.

Or, si les conséquences n'en sont pas toutes heureuses, le phénomène en lui-même comporte des aspects nettement positifs. On peut en effet y voir un signe du dynamisme administratif. Le formalisme, source de sécurité, est aussi facteur d'inertie et de routine. Pour éviter l'enlèvement dans des structures figées, il est parfois nécessaire de sortir des sentiers battus, quitte à prendre des risques. Or des réglementations anciennes, datant en certains cas du siècle dernier, ne correspondent plus que de façon très imparfaite aux fonctions que l'Etat a dû assumer à partir du premier conflit mondial. La juxtaposition aux missions traditionnelles de souveraineté de missions d'ordre économique, social, culturel, ne relevant pas des mêmes modes de gestion a été à l'origine d'initiatives rompant avec les canons antérieurs du droit administratif, et dont un grand nombre devaient s'avérer à l'expérience bénéfiques. L'utilisation de l'association à des fins administratives se situe dans le prolongement de cet effort pour adapter les structures et les méthodes de l'administration aux tâches de plus en plus diversifiées qui s'offrent à elle.

Pour sympathique qu'elle soit, cette démarche n'est pas à l'abri de toute erreur, ni dépourvue d'une certaine ambiguïté, tenant au fait que tout fonctionnaire, s'il est membre de l'administration dans son ensemble, appartient aussi à l'une de ses cellules, et que les buts particuliers de son service peuvent lui faire perdre

de vue l'intérêt de l'ensemble dans lequel il insère son action propre. Comme le note Monsieur Gournay, « le fonctionnaire est naturellement porté à considérer le but (ou si l'on préfère, la mission) de son service comme une fin en soi. Par un mécanisme psychologique très compréhensible, tout fonctionnaire a tendance à surestimer l'importance des missions particulières qui lui ont été confiées. En termes abstraits, disons que le responsable d'une unité administrative accorde plus d'intérêt aux buts partiels dont il est directement responsable qu'aux buts généraux de l'administration » (33).

Les dangers que recèle cette tension entre l'esprit de service et la prise en considération de l'ensemble de l'appareil de l'Etat apparaissent à travers les différents rapports de la Cour des Comptes que nous avons eu l'occasion de mentionner. De façon générale, c'est par un accroissement des coûts que se traduit l'érection en associations de nouveaux services administratifs, soit que les subventions soient employées au rebours de l'objet pour lequel elles sont distribuées, soit que la prise en charge des frais de gestion de l'association alourdisse la charge du service auquel elle se trouve rattachée.

La Cour a manifesté son inquiétude en regroupant le résultat de ses multiples observations en deux chapitres consacrés respectivement à la critique des « démembrements de l'administration » (34) et à celle des conditions dans lesquelles sont distribuées les subventions (35). Ils visent bien d'autres formules que celle de l'association et s'en prennent également à l'utilisation, à leurs yeux abusive, d'autres institutions dotées de la personnalité morale, soit des organismes privés, soit même des établissements publics, lorsqu'ils ne sont soumis qu'à une tutelle fictive.

La Cour ne conteste pas la légitimité du recours aux associations subventionnées pour prolonger ou remplacer l'action de l'administration, lorsqu'il s'agit de tâches utiles, mais facultatives ou accessoires ; « la puissance publique bénéficie ainsi de compétences affirmées et peut en principe atteindre à moindre frais l'objectif visé, surtout lorsque la subvention n'est destinée à couvrir qu'une partie de la dépense. L'Etat est donc fidèle à sa mission lorsque, l'intérêt général étant en cause, il encourage à bon escient les initiatives qui s'exercent en toute liberté, notamment dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 » (36).

Il n'en va plus de même lorsque l'association ne fait bénéficier l'administration ni d'un apport extérieur de compétences ni d'une économie réelle de moyens. Lorsqu'elle ne rassemble que des fonctionnaires, qu'elle ne vit que sur les fonds publics, qu'elle a son siège social et ses bureaux dans les locaux d'un ministère, elle n'a

(33) Cf. B. GOURNAY : *Op. cit.* p. 155.

(34) Rapport pour 1960-1961 — J.O. Doc. admin. 1963, pp. 248 et s.

(35) Rapport pour 1962, pp. 296 et s.

(36) *Id.* p. 296.

plus de l'association que le nom et constitue simplement « un support juridique, destiné à éviter la gestion de fait, ou permettant d'effectuer des opérations interdites par les règles administratives normales » (37).

Au delà des arguments invoqués pour justifier l'existence de ces organismes parallèles — l'insuffisance « fonctionnelle » de l'administration, le cloisonnement des services publics, la rigidité des règles de la fonction et de la comptabilité publiques, etc..., au delà des exemples anecdotiques épars dans ses rapports, la Cour perçoit une évolution qui lui paraît remettre en cause les fondements mêmes du service public ; si des dérogations au principe de l'unité budgétaire lui semblent admissibles pour les services industriels et commerciaux, et plus généralement pour les activités génératrices de recettes propres, il n'en va plus de même lorsque les services en cause exercent leur compétence dans le domaine administratif. En outre, lorsqu'elle se place dans le cadre de l'association, l'administration n'est guère incitée à défendre ses prérogatives, et peut se laisser aller à donner des rétributions plus élevées, à travail égal, que dans le cadre des services traditionnels. En définitive, la Cour estime que « contrairement à une opinion complaisamment répandue, l'action de tels groupements risque finalement d'être non moins coûteuse que celle des services publics auxquels les mêmes tâches seraient confiées » (38). Au surplus, cette évolution est malsaine sur le plan des principes, car « il serait dangereux de laisser peu à peu s'accréditer l'idée que seules des structures de droit privé ou des procédures de circonstances permettent de résoudre les problèmes nouveaux que pose, dans un Etat moderne, l'exécution de certaines tâches d'intérêt général ».

A partir de ces prémisses, la Cour formule des recommandations destinées à remédier aux inconvénients les plus patents de la méthode usuelle et suggère une action à un double niveau : à celui des règles administratives, afin d'adapter celles d'entre elles qui s'avèreraient manifestement incompatibles, dans leur état actuel, avec les nouvelles tâches incombant à l'Etat ; à celui des structures institutionnelles ensuite, de façon à remédier à leur dispersion actuelle et à l'anarchie des statuts. Encore faut-il préciser que la Cour ne s'engage dans ces voies qu'avec réticence, et qu'elle s'efforce de sauvegarder tout ce qui peut raisonnablement survivre de la réglementation existante.

1. — *L'assouplissement des règles administratives*

L'action administrative est régie par une réglementation qui sur de nombreux points, diffère de celle qui s'applique ordinairement dans les relations d'ordre privé. Cette spécificité du droit

(37) Rapport pour 1960-1961, p. 250.

(38) Rapport pour 1962, p. 298.

administratif se manifeste à travers tous les grands chapitres du droit, en dehors même de ceux qui, consacrés à l'analyse des pouvoirs de contrainte appartenant en propre à l'autorité publique, sont par essence sans équivalent dans le domaine des rapports entre personnes privées. La réglementation applicable en matière de fonction publique, de contrats et de marchés publics, de travaux publics, de domanialité publique, etc... s'écarte donc sensiblement de celle concernant le contrat de travail, les marchés de droit privé, les travaux privés et le régime de la propriété. Or c'est à cette réglementation que cherchent à échapper les agents publics qui ont recours à l'association de 1901. Le problème se pose, dès lors, de savoir s'il est justifié de vouloir à tout prix maintenir l'ensemble d'une réglementation qui, progressivement élaborée à une époque où la puissance publique se manifestait principalement à travers l'exercice de ses compétences de souveraineté, risque de faire obstacle à l'accomplissement des tâches nouvelles qui incombent aujourd'hui à l'administration. La tendance de la Cour des Comptes est de tenir ferme sur les principes, quitte à lâcher du lest, s'il n'est pas possible de faire autrement, au moment de leur mise en forme positive.

a) La justification du maintien des principes traditionnels —
L'exemple de la comptabilité publique.

A la limite, c'est l'ensemble du droit administratif qui est remis en cause par la pratique du recours à la loi de 1901. Toutefois les différents éléments qui le composent ne sont pas atteints au même degré, et on constate facilement que certains d'entre eux ont un rôle déterminant dans le choix de l'association comme structure d'accueil pour des tâches représentant des aspects originaux par rapport aux fonctions traditionnelles de l'administration. L'un d'entre eux est particulièrement important ; nous voulons parler des règles de la comptabilité publique. C'est sur leur exemple que nous raisonnerons.

Dans un ouvrage paru en 1957, Monsieur G. Devaux a présenté avec éloquence la défense des principes de la comptabilité publique. A leurs détracteurs, il oppose deux observations. La première est fondée sur la nature très particulière des opérations accomplies par l'administration, inassimilables à celles du secteur privé. Pour ces dernières, il existerait un critère d'appréciation très simple de la gestion des entreprises : la réalisation d'un bénéfice, ou la constatation d'une perte en fin d'exercice. La notion de rendement serait un juge infaillible, automatique, dont les arrêts ne supporteraient aucun recours en appel. En revanche, les opérations de caractère public échapperaient à tout critère de cet ordre, puisqu'elle n'ont d'autre finalité que l'exécution des options prises par les gouvernants, dont l'optique ne peut pas être celle de la rentabilité, mais celle de l'intérêt public. Faute de sanction immédiate qu'il suffirait de constater en lisant le bilan annuel,

les services administratifs ne seraient protégés contre leurs erreurs que par l'établissement de contrôles administratifs rigoureux.

La seconde observation présentée par Monsieur Devaux repose sur une analyse de l'administration française dont il conclut que celle-ci présente des traits originaux justifiant une sévérité accrue par rapport à d'autres règles de comptabilité existant dans des systèmes juridiques différents du nôtre. La réglementation française, note-t-il, se caractérise par le contrôle préventif qu'elle institue, contrairement à ce qui existe dans les pays anglo-saxons, ou, en France, même en matière répressive. « Celui qui veut déroger à une règle pénale ou contraventionnelle de droit commun peut le faire à ses risques et périls ; c'est ensuite qu'il en résulte une conséquence fâcheuse. Tel n'est pas le cas dans le domaine administratif : si quelqu'un cesse d'appliquer la règle, la machine financière ne fonctionne pas ; on ne le laisse pas déroger » (39).

Pourquoi cette différence de traitement avec les administrations anglo-saxonnes ? Parce que l'administration française, forgée par des hommes comme Richelieu, comme Louis XIV, comme Napoléon, serait fondamentalement autoritaire. Elle « est par essence, l'administration d'une dictature. En tout cas, elle l'a été, elle peut très aisément le redevenir. Elle a le dynamisme, la continuité, la force d'une administration d'Empire... Nous ne nous dissimulons pas que cette armée de spécialistes — chacun avec une optique technique dont il finit par faire l'idéal de son existence — stimulée par les ordres impérieux qui viennent des centres de Paris et par une émulation soigneusement entretenue, conduirait infailliblement au triomphe de la doctrine « la fin justifie les moyens » s'il n'existait pas une contrepartie très puissante pour assurer le respect de la loi » (40).

La barrière opposée aux ambitions de l'administration serait enfin composée de trois éléments : « la présence à la tête des grandes administrations de Ministres, c'est-à-dire de personnes qui ne sont pas et qui n'ont pas le temps de devenir des fonctionnaires, de grandes institutions indépendantes telles que le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes », « enfin la concentration du pouvoir financier entre des milliers de comptables, répartis dans toute la France et qui risquent d'être personnellement ruinés s'ils ne disent pas chaque fois qu'il faut le dire : « Vous n'appliquez plus les règles du jeu. Nous n'exécuterons plus vos ordres » (41).

Des deux éléments de M. Devaux, l'un est irréfutable, tandis que l'autre relève d'appréciations contestables, et en tout cas formulées de façon trop abrupte. Il est contestable, et sur ce point chacun donnera raison à M. Devaux, que la notion de rentabilité

(39) G. DEVAUX — op. cit. p. 15.

(40) Id. p. 16.

(41) Id. p. 17.

est inadéquate pour apprécier la gestion d'un service public. Sous une forme ou sous une autre, un contrôle financier est indispensable ; toutes les administrations publiques en exercent un, les différences portant simplement sur sa rigueur et sur son intensité. Là se situe le nœud du problème. Or, dans l'administration française, un contrôle préventif est assuré par les comptables publics, selon des normes strictes. Pour le justifier, M. Devaux invoque la nature essentiellement autoritaire, et même dictatoriale, du système administratif hérité du passé dont il dresse un tableau inquiétant pour l'avenir de la liberté, heureusement préservée par l'instabilité ministérielle, par l'existence de grandes institutions indépendantes, enfin par le contrôle préventif exercé par les comptables sur le maniement des deniers publics.

Nous avons quelques difficultés à suivre M. Devaux sur ce terrain. Il y a loin en effet de la structure centralisée et hiérarchique des services publics français à l'instauration de la dictature bureaucratique qu'il voit poindre à l'horizon. En outre, il suppose que le complexe administratif qui préside à la marche des services publics forme un ensemble monolithique, sans faille, répondant sans résistance à toutes les impulsions données par l'autorité hiérarchique supérieure. Or c'est là une vision quelque peu idyllique des relations internes à l'administration. Monsieur B. Gournay montre fort bien (42) que les rapports entre supérieurs et subordonnés sont moins univoques que ne le voudrait le modèle théorique et que l'administration, considérée globalement, est traversée de rivalités et de conflits qui aboutissent fréquemment à une sorte d'autolimitation.

Par ailleurs, la justification d'un état de choses présent ne doit pas empêcher d'en constater les conséquences fâcheuses. Or le contrôle préventif exercé par les comptables publics sur la régularité des opérations entraînant un maniement de fonds publics, outre qu'il n'entraîne pas seulement des effets positifs, ne réussit pas totalement à prévenir les dangers qu'il a pour but d'empêcher, ceci étant d'ailleurs la conséquence de cela. Tout le système français de comptabilité publique est fondé sur une vision pessimiste des hommes chargés de la gestion des affaires publiques, vision qui se reflète admirablement dans l'argumentation de M. Devaux. Le recours systématique au contrôle préventif n'a d'autres signification que celle d'une méfiance profondément enracinée dans l'esprit du législateur à l'égard de toute initiative autonome. La crainte d'entreprises malhonnêtes, ou simplement maladroites, finit par faire obstacle à tout dynamisme spontané, inhibe toute audace et risque de favoriser l'inertie et la routine. Dès lors, la superposition des contrôles menacerait de figer l'administration si celle-ci ne trouvait le moyen de s'en évader, fut-ce par des procédés en soi contestables, tels que le recours à l'association

(42) Op. cit. pp. 186 à 190 et 197 à 211.

de 1901. Ne serait-ce pas en définitive la rançon d'un système en grande partie périmé ?

La Cour des Comptes a d'ailleurs elle-même reconnu, dans une certaine mesure, les excès de rigueur que comportait un tel système, et admettant le bien-fondé de certaines observations, elle s'est engagée sur la voie des concessions.

b) Les concessions de la Cour des Comptes.

Sans renoncer aux principes traditionnels de la comptabilité publique, la Cour des Comptes admet la nécessité d'une évolution de la réglementation qui les transcrit dans le droit positif, ainsi que la possibilité, en fonction de circonstances particulières, de leur assouplissement au bénéfice d'une activité déterminée, dont le caractère original justifierait qu'elle soit soustraite, au moins partiellement, aux normes usuelles. Autrement dit, elle fait la part du feu, et espère ainsi préserver les règles fondamentales hors desquelles l'édifice laborieusement construit risquerait de s'effondrer. Elle encourage donc le gouvernement à procéder aux réformes indispensables, à assouplir les normes de façon à faire rentrer dans le rang les initiatives qui ont tendance à se multiplier de façon anarchique.

Effectivement, l'autorité gouvernementale prend de temps à autre des mesures conformes aux orientations dégagées par la Cour des Comptes. Rappelons les décrets du 29 septembre 1965 et du 28 décembre 1967 qui avaient pour objet d'officialiser les associations-relais apparues depuis quelques années auprès de nombreux établissements d'enseignement et de recherche (43). L'esprit dans lequel ils ont été édictés va dans le sens des recommandations de la Cour.

Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique a une portée beaucoup plus étendue, puisqu'il est applicable à l'Etat et aux établissements publics nationaux. Il se substitue à plus d'une centaine de textes antérieurs, notamment au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique. Il fait donc œuvre de simplification mais s'en tient aux principes fondamentaux de la comptabilité publique tels qu'ils avaient été dégagés antérieurement. Il a introduit quelques aménagements et assouplissements, mais n'a pas procédé à des réformes profondes.

2. — *L'action sur les structures administratives et para-administratives*

L'utilisation par l'administration d'associations de 1901 n'a pas seulement pour effet de mettre en échec les règles destinées à régir les services publics, elle aboutit également à multiplier ce

(43) Cf. *supra*, Première Partie, Chap. VII.

que la Cour des Comptes appelle les « démembrements de l'administration », c'est-à-dire les « organismes intermédiaires, aux statuts les plus divers qui, se substituant aux autorités et aux collectivités traditionnelles, accomplissent des tâches relevant normalement du service public aussi bien par leur nature que par l'origine des moyens financiers mis en œuvre » (44). La confusion institutionnelle qui en résulte entraîne une dilution fâcheuse de l'action administrative, dispersée entre organismes prétendant tous à un accroissement de leur autonomie.

Cette situation est aggravée par une autre tendance, également centrifuge, à confier à des organismes extérieurs à l'administration le soin d'effectuer des études dans des domaines relevant de la compétence de la puissance publique. Après avoir relevé dans des rapports précédents certains abus dûs au recours, par telle ou telle administration, à des bureaux d'études privés, la Cour des Comptes a fait une analyse d'ensemble de ce phénomène dans son rapport paru en 1967 (45). En dehors des réserves qu'elle émet sur l'utilité de certaines de ces recherches et des critiques qu'elle formule sur les conditions dans lesquelles sont passés les contrats qui en règlent les objectifs, les modalités et le coût, la Cour s'inquiète de l'attitude que révèle le recours excessif à ces agences privées. Sans contester le principe d'études de caractère économique, sociologique et administratif, et tout en reconnaissant que, faute de posséder toujours les moyens d'investigation suffisants, « il est normal que les services ne prétendent pas assurer directement l'intégralité des études nécessaires lorsqu'il s'agit de travaux importants et exceptionnels, d'enquêtes mettant en œuvre des techniques nouvelles ou exigeant le concours de chercheurs très spécialisés », elle constate cependant qu'en de trop nombreux cas, en s'abstenant de faire appel à ses agents, même parfaitement compétents, et en ayant recours à des organismes extérieurs pour exploiter la documentation dont elle dispose, l'administration « consent une sorte de démission et fait un usage contestable des fonds publics » (46).

Ces pratiques sont d'autant plus critiquables que ces bureaux d'études privés, habituellement constitués sous la forme d'associations de 1901, n'ont souvent d'autres moyens de subsistance que les contrats qu'ils obtiennent de l'administration. Dès lors, on est en droit de s'interroger sur le bien-fondé d'un détour dispendieux par des organismes dont le concours ne semble pas donner de résultats supérieurs à ceux que l'administration obtiendrait directement. On en revient ainsi aux motifs habituels invoqués pour justifier l'existence des associations subordonnées à l'administration. « La création des bureaux d'études para-publics, écrit la

(44) Rapport pour 1960-1961, p. 248.

(45) Rapport pour 1965 : pp. 262 à 274.

(46) Id. pp. 262 et 263.

Cour, tient tantôt au souci de faire face rapidement à des besoins nouveaux en s'affranchissant des règles administratives normales, tantôt au désir de favoriser les contacts avec les milieux extérieurs à l'administration, tantôt enfin à l'idée que la multiplication des équipes développe une émulation favorable à l'esprit de recherche » (47). Cependant ces motifs ne garantissent nullement la qualité scientifique des équipes de recherche ainsi constituées. Sur ce point comme pour les autres démembrements de l'administration, la Cour des Comptes recommande un effort de coordination et de regroupement.

Il reste à déterminer le cadre juridique dans lequel s'insèraient les activités ainsi restructurées. Pour contrarier la tendance au démantèlement de l'administration, il faudrait les fonder au sein de l'administration centrale, les placer sous l'autorité directe de l'autorité ministérielle compétente. Cette solution, dont l'opportunité paraît douteuse en de nombreux cas, se heurterait à l'opposition des personnels employés par ces organismes para-publics, ainsi qu'au désir d'autonomie de leurs dirigeants ; elle rencontrerait de tels obstacles qu'il est peu probable que l'entreprise puisse être menée bien loin.

A défaut de mesures aussi drastiques, on pourrait envisager de laisser subsister une certaine autonomie à ces organismes, tout en les réintégrant dans les cadres habituels du droit public. C'est dans une direction de ce type que la Cour des Comptes essaie d'orienter l'action gouvernementale. Dans son rapport pour 1965 (48), elle juge « dangereux de laisser peu à peu s'accréditer l'idée que des structures de droit privé ou des procédures de circonstance permettent de résoudre les problèmes nouveaux que pose, dans un Etat moderne, l'exécution de certaines tâches d'intérêt général » et estime que « l'expérience prouve, au contraire, que, moyennant de simples adaptations — inspirées par un souci d'efficacité dans les gestions administratives — les règles budgétaires et celles de la comptabilité publique sont compatibles avec les formes d'activité qui relèvent aujourd'hui de la puissance publique » : et elle cite à l'appui de ses dires l'exemple du Bureau universitaire de statistiques et celui des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, qui, initialement constitués sous la forme d'associations de 1901, ont été transformés, l'un en 1954, les autres en 1959, en établissements publics sans que cette mutation ait affecté leur efficacité.

Allant plus loin, la Cour va jusqu'à approuver la création, par la loi du 2 juillet 1966, de l'Institution de gestion sociale des armées (I.G.E.S.A.) pourtant organisme innommé de droit privé, dans la mesure où elle constitue une régularisation du régime

(47) Id. p. 268 — La Cour émet une autre critique, portant sur l'emploi anormal de la loi de 1901 pour des activités s'exerçant dans des conditions très proches de celles des sociétés commerciales.

(48) Id. p. 278.

normal existant antérieurement, marqué notamment par l'existence de plusieurs associations de 1901 placées en marge du régime administratif (49).

En définitive, l'attitude de la Cour des Comptes est moins intransigeante que ne le laisserait penser la seule prise en considération de son rôle de censeur des irrégularités commises par l'administration et ses dépendances. Estimant que, placés « devant des besoins supposés légitimes », les services ne doivent plus pouvoir « prétendre être contraints de choisir entre l'inefficacité et l'irrégularité », elle en vient à souhaiter une réforme administrative allant « dans le sens d'une évolution reconnue nécessaire des structures et des réglementations ». « Si la critique des méthodes auxquelles les administrations ont de plus en plus recours n'emporte pas toujours une égale critique des intentions, écrit-elle encore en 1963, il est pourtant indispensable que les pouvoirs publics prennent conscience des excès auxquels aboutit la tendance générale au démembrement. Mieux vaudrait réformer certaines règles traditionnelles de la comptabilité publique — si elles sont vraiment trop rigoureuses — plutôt que de tolérer, et à plus forte raison d'encourager, ces manquements à la sincérité budgétaire. En toute hypothèse, il importerait de fixer sans retard des limites à une émancipation désordonnée, de déterminer dans chaque cas les formes qui conviennent le mieux, de régler enfin les modalités d'un contrôle efficace, capable de garantir la régularité des opérations et la clarté des comptes » (50).

Il ne faut cependant rien exagérer, et ne pas confondre la résignation à une évolution inévitable avec une conversion à la remise en cause des principes de notre droit public. La démarche de la Cour est donc empreinte de timidité et de prudence. Elle n'en est pas moins positive dans la mesure où, au lieu de se cramponner à une réglementation partiellement inadéquate aux nouvelles tâches de l'Etat, et de ne réagir à des pratiques contestables qu'en suggérant un renforcement des contrôles, elle s'efforce de remonter aux causes du phénomène et accepte de faire la part du feu en envisageant de prudentes réformes. L'association de 1901 utilisée comme instrument de l'administration remplit ainsi un nouveau rôle : celui d'indicateur d'alerte. Le fait qu'elle soit utilisée fréquemment pour assumer des tâches relevant normalement de la responsabilité de la puissance publique est le signe que quelque chose ne va pas dans le système administratif. Par son existence, elle doit inciter l'autorité publique à remettre sur le chantier la réglementation traditionnelle et à entreprendre les réformes justifiées par les mutations de l'Etat (51).

(49) Id. p. 279.

(50) Rapport pour 1960-1961, p. 257.

(51) Certains textes relatifs à de nouveaux établissements publics, souvent qualifiés de « scientifiques et culturels », s'engagent nettement dans la voie d'un assouplissement des règles financières et comptables applicables aux

établissements publics administratifs. Citons notamment ceux relatifs à l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique, créé par une loi du 3 janvier 1967, aux établissements publics d'étude et de recherches chargés des études d'urbanisme, prévus par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, et surtout aux universités et autres établissements publics à caractère scientifique et culturel régis par la loi du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur. Cf. A. de LAUBADERE : La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités : A.J.D.A. 1969, pp. 3 à 13. — Et J.-C. DUCROS : Le budget et le régime financier des universités et autres établissements publics à caractère scientifique et culturel d'après le décret du 14 juin 1969 — A.J.D.A. 1969, pp. 663 à 674.

CONCLUSION A LA II^e PARTIE

Dans la première partie de cette étude, nous avons montré l'existence, en nombre croissant, de statuts juridiques rattachés à la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association, mais s'en différenciant plus ou moins largement soit par l'introduction de clauses énonçant des normes complémentaires par rapport à celles contenues dans la charte fondamentale de 1901, soit par l'édiction de dispositions dérogatoires à ce statut. Nous nous plaçons alors dans une perspective analytique, nous bornant à juxtaposer les unes aux autres des monographies portant chacune sur une association ou sur une catégorie d'associations déterminées.

La seconde partie, en revanche, nous a permis de prendre une physionomie beaucoup plus globale du phénomène général dont chacun de ces statuts spéciaux exprime un aspect particulier. A l'intérieur d'un mouvement de grande ampleur vers l'établissement de relations suivies entre les pouvoirs publics et les personnes privées, nous avons dégagé, à partir de l'étude de l'évolution des associations dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901, quatre lignes de force essentielles. La première se présente sous un aspect quelque peu paradoxal, dans la mesure où elle est fondée sur le postulat de la neutralité de l'Etat à l'égard de certaines activités — religieuses ou politiques. Cependant cette situation ne s'avère pas inconciliable avec la reconnaissance, par le même Etat, d'un rôle original, et que lui-même ne saurait, par hypothèse, assumer directement ni indirectement, à des associations agissant dans ces secteurs. Le point commun entre ces associations — culturelles, partis politiques — réside dans leur caractère idéologique. Or l'Etat français ne se reconnaît aucun droit pour s'engager sur ce terrain ; mais, conformément au pluralisme dont il se réclame, il constate l'existence de ces courants de pensée, admet leur légitimité et, tout en s'abstenant de leur distribuer des privilèges, leur confère éventuellement un statut juridique particulier.

La deuxième ligne de force que nous avons relevée, celle qui est la plus fréquente et la mieux connue, se rapporte à la collaboration croissante entre les pouvoirs publics, responsables en dernier ressort de l'intérêt général de l'ensemble de la collectivité

nationale, et les multiples associations qui, par leur domaine d'activité, concourent, spontanément ou à l'instigation des pouvoirs publics, à la réalisation des objectifs définis par l'Etat. Celui-ci les appelle à coopérer avec lui — éventuellement les y contraint —, les soumet à certaines règles d'organisation ou de fonctionnement, et en contrepartie les dote d'avantages matériels ou de privilèges juridiques. En les faisant participer à l'œuvre commune dont il trace les orientations, il leur fournit les moyens de réaliser leurs propres objectifs.

Une troisième ligne de force consiste à associer, au sein même de l'association, les représentants du secteur public et du secteur privé dont les initiatives se déploient dans un même domaine d'activités. La collaboration se fait ici plus intime et tend principalement à assumer la coordination, à tout le moins l'harmonisation, des projets de chacun des protagonistes. Point de rencontre entre membres d'organismes autonomes — publics ou privés — elle sert de centre de dialogue réciproque, et permet en même temps une gestion commune des activités de l'association. Par son caractère mixte, elle se rapproche des sociétés d'économie mixte dont elle constitue le pendant dans le domaine des organismes administratifs.

Enfin la quatrième ligne de force fait référence à l'usage de plus en plus répandu à faire de l'association l'instrument docile de l'administration. Pour des motifs variés, mais dont le plus fréquent s'analyse en un besoin d'échapper aux règles trop strictes du droit public, les administrateurs créent ou utilisent des associations constituées dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901., et en obtiennent des services qui rendent possible une action plus dynamique. Ces associations témoignent de l'inadéquation de nombreuses règles du droit public aux réalités de l'Etat moderne et, par suite, révèlent l'urgence qu'il y a à les modifier ou, tout au moins, à les assouplir.

Les différents rôles de l'association que nous avons analysés dans cette deuxième partie ne sont pas sans répercussions sur les traits juridiques fondamentaux de l'association que nous avons notés dans le titre préliminaire. Ce sont ces transformations que nous examinerons dans notre Troisième Partie.

TROISIEME PARTIE

LES RÉPERCUSSIONS JURIDIQUES DE L'INSTAURATION DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LA PUISSANCE PUBLIQUE ET L'ASSOCIATION

Dans le titre préliminaire de cette étude, nous avons analysé le statut de l'association, tel que pouvait le percevoir un contemporain des auteurs de la loi du 1^{er} juillet 1901. C'est à ce modèle que nous allons maintenant rapporter les associations avec lesquelles l'Etat a noué de nouvelles relations, de façon à voir sur quels points et de quelle manière elles s'écartent du statut initial de l'association.

Nous ne retiendrons dans cette analyse que les éléments du statut de l'association auxquels l'évolution postérieure devait apporter des altérations sensibles. En premier lieu, nous nous pencherons sur l'organisation interne de l'association et verrons comment la puissance publique réussit à imposer sa présence, soit directement, soit indirectement, et comment elle altère les relations entre l'association et certains tiers. Puis, nous envisagerons les moyens d'action mis à la disposition de l'association pour mener à bien ses objectifs et l'importance du rôle de l'Etat à cet égard, soit par les subsides qu'il accorde, soit par les prélèvements fiscaux qu'il effectue. Enfin nous examinerons l'ampleur et la portée des contrôles exercés par l'administration sur l'association.

Chacune des trois analyses précédentes révélera l'existence de toute une gamme de situations, allant de l'indifférence quasi absolue de l'Etat jusqu'à l'établissement d'une mainmise presque totale sur certaines associations. Nous nous interrogerons alors sur le point de savoir si l'accumulation des quantités ne débouche pas sur une mutation de qualité, et si l'association de 1901 qui, de par sa forme juridique, appartient normalement à la catégorie des personnes privées et se trouve régie par les principes du droit privé, n'en arrive pas, dans certains cas, à se transformer en personne publique ou, à tout le moins, à obéir, dans un nombre croissant de domaines, aux règles du droit public.

CHAPITRE I

L'ORGANISATION ET LE POUVOIR DE L'ASSOCIATION

Le caractère contractuel de l'association permet de délimiter à un double titre la place de ce type de groupement parmi les autres forces juridiques et sociales. En premier lieu, le contrat circonscrit la sphère d'autonomie de l'association : par le jeu de la libre volonté des contractants, l'association a la possibilité, sous réserve du respect de l'ordre public, de s'organiser comme elle l'entend. Elle est régie par les statuts rédigés en toute indépendance par ses fondateurs, statuts éventuellement modifiés selon la procédure convenable par les organes compétents de l'association. En deuxième lieu, le contrat, conformément au principe de l'effet relatif des actes juridiques bilatéraux, limite le pouvoir de l'association à l'ensemble constitué par les membres du groupement. Les tiers ne sont concernés ni par la création de l'association, ni par les règles internes qu'elle édicte.

Or ces deux conséquences du fondement contractuel de l'association se trouvent altérées par suite de l'instauration de relations spéciales entre l'association et les pouvoirs publics. Le principe d'autonomie contractuelle va supporter, dans de nombreuses associations, des atteintes substantielles. En revanche, le pouvoir normatif de l'association va parfois s'étendre au-delà du cercle de ses adhérents et s'imposer, avec l'aide de l'Etat, à des tiers.

SECTION I

L'INTERVENTION DE L'ETAT REDUIT LA PORTEE DU PRINCIPE D'AUTONOMIE DE L'ASSOCIATION

Les procédés employés par l'Etat pour amputer l'autonomie de l'association sont très divers. Nous les envisagerons brièvement avant d'examiner leur contenu et leur portée.

I. — *Les procédés employés par l'Etat pour porter atteinte à l'autonomie de l'association.*

- A) La loi et les règlements relatifs à une association ou à une catégorie d'associations comportent fréquemment l'énoncé de dispositions qui doivent inspirer les statuts du groupement concerné. De nombreux exemples peuvent en être donnés à partir des matériaux rassemblés dans notre partie descriptive. L'ordonnance du 3 mars 1945 instituant un corps familial prévoit que les élections des organes directeurs de l'union nationale et des unions départementales d'associations familiales se feront sur la base du suffrage familial. La loi du 10 juillet 1964 sur les associations communales et intercommunales de chasse dispose que les statuts de ces groupements doivent comporter de nombreuses clauses dont elle dresse la liste. En application de l'article 2 de l'ordonnance du 28 août 1945 portant délégation de compétences en matière d'organisation des compétitions sportives divers arrêtés ministériels successifs, le dernier en date étant du 19 juin 1967, imposent à tous les groupements sportifs affiliés aux fédérations bénéficiaires de délégations des normes très précises et obligatoires. Dans tous ces cas, et il en existe de nombreux autres, l'association est tenue de se conformer aux dispositions légales, auxquelles il ne lui est possible d'apporter que des compléments ou, lorsque les textes se bornent à la formulation d'un principe, des précisions.
- B) Le recours au procédé du statut-type s'avère encore plus contraignant. Il ne s'agit plus seulement, comme dans le cas précédent de concrétiser en un texte immédiatement applicable les dispositions abstraites contenues dans la loi, le règlement ou l'arrêté, mais de reproduire fidèlement, voire littéralement, un modèle établi par l'administration, modèle qui procède lui-même à cette concrétisation. Comme l'écrit Mlle Rongère (1) « un acte individuel (ou, pour nous, les statuts d'une association), même s'il est conforme à une réglementation générale, peut porter la trace de la plus ou moins grande liberté de décision de son auteur, en revanche un acte conforme à un acte-type est la reproduction pure et simple de celui-ci. Une réglementation générale laisse place le plus souvent à une adaptation, à une interprétation cas par cas, alors que l'acte-type donne une interprétation unique, valable pour toute une série de cas ». L'auteur de l'acte — ou des statuts — se trouve de ce fait dépouillé de la plus grande partie de sa compétence. Il garde la possibilité de renoncer à prendre l'acte, ou à bénéficier des avantages et des privilèges réservés aux associations qui acceptent les statuts-types. Mais s'il ne se résoud pas à cette

(1) Le procédé de l'acte-type L.G.D.J. 1968 p. 9.

option négative, il est contraint de se conformer au modèle édicté par l'administration (2). Or, l'existence de statuts-types n'est pas exceptionnelle en ce qui concerne les associations de 1901. C'est même à leur propos que le procédé a été imaginé pour la première fois. Les associations déclarées sollicitant la reconnaissance d'utilité publique n'ont en effet de chances d'obtenir cette haute faveur que s'ils se conforment à des statuts-types élaborés par le Conseil d'Etat dans l'exercice de sa compétence consultative, statuts-types dont le caractère obligatoire est d'origine coutumière. C'est également de la seule pratique que relevait la force obligatoire des statuts-types établis en 1943 pour les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence inadaptées. Quant à ceux qui ont été édictés pour les Centres Techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, associations de 1901 qui ont pris la suite des organismes précédents, ils ont bien leur place dans l'ordonnement juridique puisqu'ils sont annexés à un arrêté ministériel du 11 avril 1964, mais nous avons vu que la légalité de cet arrêté était elle-même douteuse (3). En revanche, les statuts-types applicables aux associations sportives scolaires sont de ce point de vue parfaitement régulières.

- C) Il est enfin un autre moyen pour les pouvoirs publics d'intervenir dans l'organisation et le fonctionnement d'une association. C'est d'y participer, soit dès la création, soit au cours de son existence. Formellement, il n'y a plus atteinte à l'autonomie de l'association, puisque l'action des pouvoirs publics n'est plus externe, mais interne. Il est cependant bien évident que les représentants de l'autorité publique, membres es-qualité d'une association, restent soumis au pouvoir hiérarchique de leurs supérieurs, dont ils défendent le point de vue.

Il est d'ailleurs permis de s'interroger sur la régularité de ce procédé. Il ne fait pas de doute que le législateur de 1901 n'avait pas imaginé que des personnes publiques puissent participer à une association. Un commentateur averti de la nouvelle loi a par la suite songé à cette éventualité, mais c'est pour la rejeter aussitôt : « on ne saurait admettre, écrit en 1908 le conseiller d'Etat Pichat (4), que des fonctionnaires publics tiennent de leurs fonctions leurs attributions dans la direction d'une association reconnue d'utilité publique, car celle-ci est une œuvre purement privée ». Ce jugement porté à propos des postes de direction est également valable pour l'adhésion. Au surplus, selon le droit français le plus traditionnel, seul le législateur est habilité à organiser les modalités de

(2) Id. pp. 292 à 295.

(3) Cf. *supra*. Première Partie. Chapitre II — Section III.

(4) Du contrat d'association, p. 118.

coopération entre différents organismes publics (5) ; à plus forte raison en va-t-il de même pour leur participation à des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Sur ce point, les principes valables pour les sociétés d'économie mixte sont parfaitement transposables aux associations mixtes.

II. — *Le contenu des dispositions restreignant l'autonomie de l'association.*

Les mesures imposées par l'un ou l'autre des procédés ci-dessus exposés peuvent porter sur l'ensemble des modalités d'organisation de l'association. Elles ne sont exclues ni du domaine de l'accès à l'association ni de celui de l'aménagement du pouvoir au sein de l'association.

A) *Les interventions de l'Etat dans les modalités d'accès à l'association.*

Sur le premier point, l'autorité publique peut intervenir en deux sens différents : soit de façon négative, soit de façon positive. Il serait tout d'abord concevable qu'elle interdise à certaines associations auxquelles elle apporte son aide d'accueillir des personnes qui lui paraîtraient indésirables, par exemple parce que leur présence risquerait d'infléchir l'orientation de l'association dans une direction incompatible avec celle qu'elle souhaite. Nous n'avons pas rencontré de textes contenant de telles dispositions au niveau d'adhésion. En revanche, l'article 9 de l'ordonnance du 2 octobre 1943 portant statut provisoire des groupements sportifs et de jeunesse stipule que les individus ayant collaboré avec l'ennemi ne peuvent participer à quelque titre que ce soit à la direction de ces associations.

En sens inverse, l'Etat peut-il contraindre une association à accueillir tous les postulants ? Cette hypothèse est vérifiée dans deux séries de cas. Elle l'est tout d'abord toutes les fois où des particuliers ou des personnes privées sont légalement tenus de faire partie d'une association. A l'obligation d'adhérer incombant à ces personnes, correspond nécessairement pour l'association, l'obligation d'accueillir cette adhésion. C'est ainsi que les A.S.S.E. D.I.C. ne peuvent s'opposer aux candidatures émanant d'entreprises employant des salariés, puisque l'ordonnance du 13 juillet 1967 élargit le champ d'application de la convention collective du 31 décembre 1958 à la totalité des salariés. Il y a bien là une atteinte à l'autonomie de l'association, mais qui va dans le sens des initiatives de celle-ci, dont le but est de couvrir le plus grand nombre possible de personnes susceptibles de perdre leur emploi.

(5) cf. ROLLAND — Cours D.E.S. Paris 1939-1940 pp. 154 à 156.

L'association peut également être contrainte d'accepter les candidats à l'adhésion lorsque l'exercice d'une activité légitime et ouverte à tous est subordonnée à l'appartenance à un tel groupement. Il suffit à l'impétrant de faire la preuve qu'il remplit les conditions exigées par les textes. L'association se doit alors d'accueillir favorablement sa demande, dans la mesure de ses possibilités. Il y a là une simple application du principe de l'égalité entre tous les citoyens. La pêche et la chasse illustrent bien ce cas. L'octroi de l'agrément par le préfet aux associations de pêche et de pisciculture n'est possible que si leurs statuts comportent l'engagement d'accepter, sauf motif reconnu légitime par la fédération départementale, l'adhésion de tout impétrant, dans la limite d'un maximum fixé en accord avec la fédération, compte tenu de l'importance des droits de pêche de l'association. De même les associations communales et intercommunales de chasse agréées doivent prévoir dans leur statuts l'admission des titulaires de permis satisfaisant aux qualifications énoncées par les textes.

Bien que n'ayant plus un monopole territorial légal, les sociétés colombophiles, régies, malgré leur nom, par la loi de 1901, sont placées dans une situation analogue. La création d'un colombier est soumise, pour des raisons d'ordre militaire, à une réglementation sévère. Avant 1959, elle était subordonnée à l'obtention d'une autorisation préfectorale. Depuis cette date, il suffit d'une déclaration au commissaire de police ou au commandant de la brigade de gendarmerie ; mais le préfet a la possibilité de faire opposition dans les quinze jours. Le propriétaire du colombier doit en outre justifier de son appartenance à une société colombophile ayant son siège dans la commune ; si toutes refusent de le recevoir, le préfet peut, soit prononcer l'interdiction ou la suppression du colombier, soit en inscrire d'office le titulaire à une association. En ce dernier cas, une décision administrative est à l'origine de la participation d'un individu à un groupement de droit privé.

Ainsi au niveau de l'accès à l'association, l'intervention de l'Etat se limite pour l'essentiel, à rendre obligatoire pour celle-ci l'acceptation des candidats à l'adhésion, lorsque cette appartenance est la condition de l'exercice d'une activité légitime. Le principe d'autonomie se heurte à la barrière de la protection des droits appartenant au citoyen.

B) Les interventions de l'Etat dans les modalités d'aménagement du pouvoir au sein de l'association.

L'examen des interventions de la puissance publique dans les modalités d'organisation de l'association permet d'élucider quelques-uns des objectifs qu'elle poursuit en agissant de la sorte. Sans prétendre à l'exhaustivité il est possible de dégager trois tendances essentielles. La première a pour but de regrouper sous une seule autorité les multiples initiatives éparses s'exerçant dans

un même domaine d'activité, grâce aux encouragements donnés à l'adoption d'une structure de type pyramidal. La seconde vise à l'instauration de rapports démocratiques à l'intérieur de l'association. La troisième consiste à introduire des représentants de l'autorité publique au sein des organes dirigeants de l'institution.

1. — *La préférence de l'Etat pour les organisations de type pyramidal*

Cette préférence de l'Etat s'explique par les avantages divers que l'Etat retire de la présence, à ses côtés, d'organisations puissantes et structurées, et se trouve consacrée par un certain nombre de textes imposant aux associations l'adoption d'un mode d'organisation de type pyramidal, en subordonnant l'octroi de privilèges à l'affiliation à un organisme national.

Deux sortes d'arguments expliquent la préférence de l'Etat pour ce type d'organisation. En premier lieu, il convient de mentionner l'affinité de structure, si bien dégagée par M. B. Geny, existant entre le service public et l'association fédérative. « Le service public, écrit cet auteur, est, par essence, collectif, ce qui suppose la coordination d'activités multiples et organisées, une hiérarchie, une différenciation organique, et telle est, précisément, la structure de toute institution corporative ; il y a nécessairement, dans tout groupement, des dirigeants, des membres subalternes, des agents qui décident, des organes qui exécutent, etc... ; et, plus le groupement est vaste et différencié, plus sa structure se rapproche de celle d'un service public. Il s'avère entre eux comme une affinité de structure, favorable à l'emboîtement » (6). En calquant son organisation interne sur la pyramide des circonscriptions de l'Etat, l'association procure à chaque échelon de l'administration un interlocuteur de même niveau.

Au niveau national, les pouvoirs publics n'auront à s'entendre qu'avec une seule instance sur les multiples problèmes qu'affrontent de nombreux groupements, disséminés sur le territoire national. Cette centralisation permet une négociation globale à l'égard de l'institution, seuls les problèmes d'adaptation aux circonstances de temps et de lieu restant à résoudre au niveau des instances régionales et locales. Il en résulte un sensible allègement des tâches des pouvoirs publics.

En second lieu, l'association pyramidale permet à l'Etat de se décharger sur l'organe central des fonctions de surveillance qu'il assume normalement sur les associations auxquelles il accorde des aides. Il compte sur l'intérêt propre qu'ont les dirigeants de la fédération nationale à ce que les activités placées sous leur égide se déroulent bien et n'entachent pas le renom du groupement dans

(6) La collaboration des particuliers — op. cité pp. 43-44.

son ensemble. Grâce à ces contrôles internes, la puissance publique peut se contenter d'une surveillance assez lâche (7).

Ces divers arguments se joignent aux motifs propres aux organismes privés pour expliquer la multiplication des associations aux ramifications multiples, soit qu'elles aient été créées immédiatement au niveau national et aient par la suite implanté des antennes locales, soit, à l'inverse, que les initiatives spontanées se soient manifestées en ordre dispersé, puis que, par le jeu de l'affiliation, elles se soient agrégées en une organisation fédérative, couronnée au sommet par une instance nationale de coordination.

Les textes émanant de la puissance publique manifestent assez fréquemment le souci qu'ont les pouvoirs publics de voir se constituer, au même niveau qu'eux-mêmes, de vastes regroupements. En voici deux exemples, choisis parmi bien d'autres. Le premier est tiré de l'ordonnance du 3 mars 1945 sur les associations familiales : l'article 7-3° dispose en effet que « les statuts et le règlement intérieur sont soumis, pour les unions locales, à l'agrément de l'union départementale, pour les unions départementales, à l'agrément de l'union nationale, pour l'union nationale, à l'agrément du ministre de la santé publique et de la population ». La hiérarchisation des unions permet la décentralisation des contrôles, seuls ceux exercés à l'échelon le plus élevé relevant de l'autorité publique. Le deuxième exemple est fourni par le décret du 21 septembre 1949 sur le statut du cinéma non commercial, dont l'article 4 stipule que les associations de culture populaire doivent, pour obtenir le bénéfice du statut édicté par la loi, être affiliées à l'une des associations ou fédérations nationales ou régionales spécialement habilitées à diffuser la culture par le film. Ici, c'est l'octroi d'un avantage fiscal qui est subordonné à l'appartenance à une structure de type pyramidal.

Pour l'association, l'obligation qui lui est faite de s'insérer dans les cadres d'une fédération n'est pas sans conséquence. Les règles imposées par les instances supérieures lui sont en effet applicables de droit. Son autonomie est donc restreinte, sans autre compensation que la faculté qui lui est donnée d'essayer d'influer sur la ligne de conduite de la fédération. Encore faut-il que celle-ci soit démocratique, et ne fasse pas obstacle aux initiatives émanant de la base. Garantir le libre jeu de la démocratie à l'intérieur de l'association peut constituer un nouveau motif d'intervention des pouvoirs publics dans les modalités d'organisation de l'association.

(7) Ainsi les M.J.C. affiliées à la fédération nationale des maisons des jeunes et de la culture sont considérées comme agréées par le fait même, et la fédération exerce le contrôle le plus important, déchargeant ainsi les pouvoirs publics d'une portion de leur tâche.

2. — *L'intervention de l'Etat pour démocratiser les associations auxquelles il vient en aide.*

Si l'Etat se montre d'un grand libéralisme à l'égard des associations ordinaires et tolère de leur part des entorses au principe démocratique, il se fait plus exigeant à l'égard de celles qui bénéficient de son appui, et généralement leur impose de se conformer au modèle dont lui-même s'inspire. Cette préoccupation, due à des motifs idéologiques, est confortée par un souci d'efficacité, l'obligation faite à l'association de respecter les principes démocratiques pouvant constituer un stimulant utile et l'encourager à accomplir au mieux sa mission.

C'est ainsi que les statuts-types élaborés par le Conseil d'Etat à l'intention des associations reconnues d'utilité publique, prévoient, entre autres choses, que l'association doit reposer sur des bases démocratiques et, pour cela, que l'assemblée générale comprend tous les membres de celle-ci, sans distinction entre les diverses catégories. Plus récemment, une réglementation fort détaillée s'est efforcée d'introduire des règles démocratiques dans l'organisation des associations sportives civiles (8).

Des arrêtés ministériels successifs ont entrepris, malgré les vives protestations des fédérations, de porter le fer dans des structures ankylosées. En limitant la durée des mandats consécutifs des membres du comité de direction et du président, en faisant de ce dernier l'élu d'un collège électoral élargi, en limitant l'influence relative des comités régionaux les plus nombreux, en imposant une égalité proportionnelle des représentations masculines et féminines, enfin en introduisant dans les instances dirigeantes des sportifs émérites, les nouveaux statuts-types tendent à remédier à certains défauts trop fréquents dans les associations importantes : reconduction permanente des dirigeants, multiplicité des écrans s'interposant entre la base et le sommet, inégalité entre catégories d'adhérents, etc...

3. — *L'introduction de représentants de l'Etat au sein des organes directeurs de l'association.*

L'autonomie de l'association peut enfin perdre une partie de sa signification à partir du moment où des représentants de l'Etat détiennent de droit un certain nombre de sièges dans les organes directeurs, et disposent ainsi de tout ou partie du pouvoir institutionnel. Dans la mesure où des fonctionnaires sont désignés, non pas intuitu personæ, mais à raison de leur fonction, pour participer avec voix délibérative aux séances de l'Assemblée générale ou du Conseil d'administration d'une association, il faut bien admettre que leur présence a pour but de faire valoir le point de vue de l'administration, et d'infléchir en ce sens les décisions à prendre.

(8) cf. supra. Première Partie. Chap. IV — Section II — Par. I.

Il y a là, nous l'avons vu, un mode de relations original entre la puissance publique et l'association, soit que l'association serve de cadre au dialogue entre représentants du secteur public et représentants du secteur privé, soit même qu'elle serve d'instrument à l'administration (9). Dans les deux cas, l'association comme telle ne dispose que d'une marge d'autonomie réduite, par rapport à celle qui appartient normalement à l'institution privée.

Par divers procédés et en s'appuyant sur toutes sortes de mesures variées, les pouvoirs publics limitent la portée du principe contractuel que le législateur a placé à la base de la définition de l'association. Certes les associations qui se trouvent ainsi concernées ne sont pas le plus grand nombre. Beaucoup restent indépendantes, mais l'expérience montre que, en ce domaine comme en bien d'autres, le contrat ne constitue pas un obstacle très solide à l'intervention des pouvoirs publics, et cela d'autant plus que le principe contractuel est contestable lorsqu'il est employé pour fonder l'association. Quoi qu'il en soit de ce point précis, nous venons de voir que le principe de l'autonomie de la volonté des fondateurs de l'association se trouvait fréquemment vidé de son contenu. Nous allons voir qu'il en va parfois de même — mais en des cas beaucoup plus rares — de celui de l'effet relatif du contrat.

SECTION II

L'INTERVENTION DE L'ETAT ETEND AUX TIERS LE POUVOIR NORMATIF DE L'ASSOCIATION

Conformément au principe de l'effet relatif des contrats, l'association, si elle dispose d'un pouvoir de prescription et d'un pouvoir disciplinaire à l'égard de ses membres, n'exerce aucun pouvoir semblable à l'égard des personnes qui lui sont étrangères. Cependant, l'un des aspects de l'évolution qui se produit à propos des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 réside dans le fait que certaines d'entre elles, à des conditions bien précises et dans certaines circonstances seulement, réussissent, avec l'aide de l'autorité publique à étendre les pouvoirs qui leur appartiennent à des personnes étrangères à l'association elle-même.

Nous avons rencontré une première manifestation de cette évolution dans la législation habilitant certaines associations à exercer l'action civile à l'encontre d'infractions pénales portant atteinte à l'intérêt collectif qu'elles incarnent (10). Sur certains points précis, la juridiction de ces associations déborde donc le cercle de leurs seuls adhérents.

L'évolution est encore plus nette avec les associations dont

(9) cf. *supra*. Deuxième Partie — Chap. III et IV.

(10) cf. *supra*. Deuxième Partie. Chap. II — Section III — Par. IV.

les décisions sont promues, à la suite d'une intervention de l'autorité publique, du rang d'actes internes, applicables à leurs seuls adhérents, à celui d'actes obligatoires pour toute une collectivité de personnes, même extérieures à l'association. Le décret du 24 mai 1938 sur les comités professionnels et interprofessionnels de pêche agréés, la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole du 8 août 1962 sur les comités économiques agricoles ont doté ces associations de tels pouvoirs (11), tout à fait exceptionnels par rapport au droit commun de l'association, et qui sont analogues à ceux dévolus aux syndicats les plus représentatifs d'une profession, lorsqu'ils signent une convention collective susceptible d'extension.

Le résultat attendu de ces pratiques juridiques est identique à celui qui est obtenu par le procédé de l'adhésion obligatoire, tel que nous l'avons par exemple rencontré dans les associations de pêche et de chasse. Il s'agit d'imposer une discipline commune à toutes les personnes qui exercent une activité donnée. Tous les chasseurs et pêcheurs sont soumis aux injonctions émanant des autorités de l'association à laquelle ils appartiennent, et tous sont passibles de sanctions s'ils ne s'y conforment pas. De même, l'ensemble des employeurs et des travailleurs dont la profession entre dans le champ d'application d'une convention collective ayant fait l'objet d'un arrêté ministériel d'extension est soumis au statut qu'elle édicte. Il en va de même des agriculteurs situés dans la circonscription territoriale d'un comité économique agricole dont les règles de discipline ont été étendues.

Le recours au système de l'adhésion obligatoire est beaucoup plus simple que le détournement par l'arrêté ministériel d'extension. Mais il offre moins de prises au pouvoir de contrôle de l'administration et n'est pas toujours aisé à mettre en œuvre. L'intervention d'un arrêté ministériel, en revanche, permet à l'autorité publique d'apprécier l'opportunité de l'extension des règles émanant d'organismes privés, à des personnes qui leur sont étrangères. Il a en outre, pour effet d'empêcher le comité économique agricole de modifier les règles de discipline étendues, sauf accord du ministre, manifesté par l'édition d'un nouvel arrêté. Ainsi le comité, en même temps qu'il voit son pouvoir s'élargir au-delà du cercle de ses membres, perd le droit d'en user à l'égard de ses membres, dans la mesure où il n'en est plus le maître exclusif. Là aussi, nous constatons que le phénomène du rapprochement entre l'association et les pouvoirs publics altère la portée du principe contractuel, sur lequel le législateur de 1901 avait fondé le statut de l'association. Le principe d'autonomie de la volonté et celui de l'effet relatif s'estompent face à l'interventionnisme des pouvoirs publics. Le prochain chapitre montrera que le même phénomène a également modifié substantiellement les données énoncées par le législateur en ce qui concerne les moyens d'action dont dispose l'association.

(11) cf. *supra*. Deuxième Partie. Chap. II — Section III — Par. II.

CHAPITRE II

LES MOYENS D'ACTION DE L'ASSOCIATION

Parmi les incitations auxquelles les pouvoirs publics ont le plus fréquemment recours pour amener les associations de 1901 à collaborer avec eux, les plus nombreuses consistent à accorder à celles qui acceptent de coopérer des avantages d'ordre financier ou matériel. Les associations sont d'autant plus sensibles à ces incitations que la loi de 1901 leur avait réservé, sur ce point, un statut restrictif. Aussi toute forme d'aide accordée par l'Etat est-elle bien accueillie, car elle leur permet de réaliser des objectifs que, souvent, l'insuffisance de leurs ressources propres leur interdirait d'envisager.

Les modalités de ces aides sont multiples, et nous en énumérerons un certain nombre dans ce chapitre. Elles se répartissent en deux groupes, selon que leur incidence porte sur les entrées ou sur les sorties du budget de l'association. Dans une première section, nous verrons donc comment l'établissement de relations avec les pouvoirs publics affecte les ressources de l'association. Dans une seconde, nous traiterons de la fiscalité des associations et des correctifs apportés en faveur des établissements gérés par des associations accordant leur concours à l'Etat.

SECTION I

LES RESSOURCES DE L'ASSOCIATION

La nomenclature des ressources autorisées aux associations par la loi du 1^{er} juillet 1901 est très brève ; pour celles qui ont fait l'objet d'une déclaration, il n'est question que des cotisations, et accessoirement de leur rachat possible, et de subventions accordées par des collectivités publiques ; pour les associations reconnues d'utilité publique s'y ajoute la possibilité de recevoir des libéralités privées. En fait, la pratique a interprété ces dispositions de

façon à corriger, autant que faire se peut, ce qu'elles avaient d'étriqué. Ainsi admet-on que les membres d'une association puissent être rangés en plusieurs catégories, chacune comprenant des personnes dont la cotisation s'élève à des montants différents. La cotisation elle-même peut être variable selon les adhérents, à condition que la base de calcul soit identique pour tous les membres d'une même catégorie : par exemple le total des revenus d'une même personne physique, les bénéfices d'une société, ou encore le nombre des salariés qu'elle emploie etc.. Par ailleurs, une association peut recevoir des apports, qui se différencient des dons purs et simples en ce qu'ils font l'objet d'une reprise par leurs auteurs au jour de la dissolution de l'association. Quant aux dons et legs, s'ils restent le privilège des associations reconnues d'utilité publique, leur importance a en fait sensiblement diminué depuis que l'effritement des fortunes a rendu de plus en plus rare le mécénat privé. Enfin, les services rendus par l'association donnent lieu à rémunération, et le montant de cette dernière est fixé librement par les instances compétentes de l'association.

A partir du moment où les pouvoirs publics et les associations de 1901 entrent en relations, et particulièrement en relations de collaboration, les moyens d'action des associations s'élargissent soit que les différents types de ressources déjà évoqués soient favorisés, soit que les pouvoirs publics en allongent la liste. Les conséquences de l'intervention de l'Etat vont se marquer à deux points de vue dans la colonne des entrées du budget de l'association : un accroissement des ressources en provenance des personnes privées et la multiplication des entrées émanant de fonds publics.

PARAGRAPHE I. — *L'action des pouvoirs publics pour accroître les ressources de l'association en provenance du secteur privé.*

Les pouvoirs publics interviennent parfois de telle façon que l'association bénéficie de ressources accrues par rapport à celles sur lesquelles elle pourrait normalement compter, sans que les fonds publics en supportent les conséquences, ou moyennant une perte modeste par rapport au gain de l'association. Dans le premier cas, il met la contrainte étatique au service de l'association; dans le deuxième, il use de l'incitation fiscale.

I. — *La contrainte étatique au service de l'association*

A) L'incidence financière de l'adhésion obligatoire à une association.

La qualité de membre d'une association emporte pour conséquence le versement d'une cotisation. Dès lors, toutes les fois où les pouvoirs publics obligent certaines catégories de personnes à adhérer à une association, celle-ci bénéficie de rentrées abon-

dantes. Ainsi, les pêcheurs et les chasseurs sont contraints d'appartenir soit à une association communale ou intercommunale de chasse, soit à une association de pêche agréée, et donc de verser une cotisation pour exercer leur art. De même, les employeurs et travailleurs de l'industrie et du commerce doivent verser un pourcentage du montant des salaires qu'ils accordent ou qu'ils perçoivent au profit des A.S.S.E.D.I.C. créées par la convention collective du 31 décembre 1958. L'incidence du procédé de l'adhésion obligatoire sur le montant des ressources de l'association est donc très directe.

En d'autres cas, les pouvoirs publics se bornent à imposer aux entreprises une charge financière, en leur laissant le choix entre diverses modalités d'utilisation, parmi lesquelles se rencontre la possibilité d'adhérer à des associations créées spécialement à cet effet. C'est ainsi que dans le cadre de l'obligation faite aux employeurs, aux articles 272 et 272-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, de consacrer un pour cent du montant des salaires versés à leur personnel à un effort de construction de logements, il leur est proposé (1) entre autres formules possibles, de verser les sommes correspondantes à des associations de 1901, de caractère professionnel ou interprofessionnel, créées spécialement à cette fin. De la même façon, les employeurs peuvent satisfaire à leurs obligations relatives aux examens médicaux de leurs salariés en adhérant à des services médicaux interentreprises constitués sous la forme d'associations de 1901 (2).

B) La parafiscalité au profit de l'association.

Selon une définition donnée dans un rapport de 1958 par la sous-commission de la parafiscalité de l'Assemblée Nationale, la parafiscalité est « l'ensemble des recettes à caractère obligatoire des organismes autonomes (publics ou privés) autres que l'Etat et ses démembrements territoriaux » (3). Bien qu'elle ne coïncide pas avec la notion étroite de la parafiscalité retenue par le droit positif français, cette définition extensive est utile à notre propos, car elle nous permettra de rapprocher de la parafiscalité, conçue restrictivement, les cotisations dues par les agriculteurs dont l'activité entre dans le champ d'application d'un comité économique agricole dont les règles de discipline ont fait l'objet d'un arrêté ministériel d'extension.

Aux termes d'un avis du Conseil d'Etat, en date du 11 mai 1954, « il résulte des travaux parlementaires de la loi du 27 juillet 1953 que le législateur... a entendu... regarder comme taxes parafiscales les prélèvements obligatoires, recevant une

(1) Décret n° 66 — 826 du 7 novembre 1966.

(2) Loi du 11 octobre 1946 et décret du 27 novembre 1952.

(3) Citée par M. MARTIN : la parafiscalité. Son rôle, son domaine, son contrôle. E.D.C.E. 1960, pp. 285 à 299.

affectation déterminée, instituée par voie d'autorité, généralement dans un but d'ordre économique, professionnel ou social et échappant en totalité ou en partie aux règles de la législation budgétaire et fiscale, en ce qui concerne les conditions de création de la recette, de détermination de son assiette et de son taux, de la procédure de recouvrement ou de contrôle de son emploi » (4).

Cet avis permet de voir comment la parafiscalité se rapproche et comment elle se différencie de la fiscalité proprement dite. La taxe parafiscale partage avec l'impôt le caractère de prélèvement obligatoire. En outre, bien que le Conseil d'Etat n'en fasse pas mention, elle n'a pas pour contrepartie une prestation qui aurait été fournie par l'organisme bénéficiaire au redevable. En revanche, elle diffère de l'impôt en ce qu'elle est prélevée au profit d'un organisme autonome et non au profit du Trésor ; elle échappe donc au principe de l'unité budgétaire. Enfin, les règles de la législation budgétaire et fiscale ne lui sont pas applicables de plein droit, mais sont fixées, en l'état actuel de la législation par l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, et par le décret du 24 août 1961, modifié par un nouveau décret du 13 avril 1962.

Aux termes de l'article 4 - 3° de l'ordonnance du 2 janvier 1959, « les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances ». Chaque année, un tableau des taxes parafiscales dont la perception est autorisée durant l'exercice suivant dresse la liste des prélèvements effectués au profit d'organismes autonomes de droit public ou privé. Celui qui a été établi pour l'exercice 1967 (5) recense cent six taxes, parmi lesquelles plusieurs sont instituées en faveur d'associations de la loi de 1901 : citons entre autres la taxe perçue en addition au prix des places de spectacle de théâtre, dont le montant, évalué à un million quatre cent mille francs, est destiné à alimenter le budget de l'Association pour le soutien du théâtre privé ; le prélèvement sur les ressources des régimes de prestations familiales, qui devrait rapporter quatre millions deux cent quatre vingt mille francs à l'union nationale, et aux unions départementales d'associations fami-

(4) Cité par R. Ducos-ADER : La notion juridique de parafiscalité. Revue de science et législation financière. 1956, p. 664.

(5) Etat E, annexé à l'article 40 de la loi de finances pour 1967, J.O. 18 décembre 1966, p. 11.096.

liales ; la cotisation, évaluée à un niveau sensiblement égal, au profit de l'association nationale pour le développement de la formation professionnelle de la réparation du cycle et du motorcycle ; l'imposition additionnelle à la patente dont le produit, destiné à l'Association française de normalisation, s'élèverait, selon les estimations énoncées, à huit millions de francs ; etc...

Ces ressources, fort substantielles, sont pratiquement reconduites d'année en année, ce qui leur confère un caractère quasi-permanent, en dépit de la double intervention de l'autorité réglementaire et de l'autorité législative : la première, compétente pour établir les taxes parafiscales, l'est aussi en vertu du principe de l'acte contraire, pour les supprimer ; la seconde autorise annuellement leur perception.

Le décret du 24 août 1961 détermine les règles selon lesquelles ces taxes sont assises et recouvrées ; si l'assiette de la taxe est commune avec les impôts ou taxes perçus au profit de l'Etat ou de toute autre collectivité publique, la taxe parafiscale est assise et recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que ces impôts et taxes ; s'il en est autrement, elle doit être versée à l'organisme chargé de la perception dans le délai imparti aux débiteurs. En cas de retard, et faute de règlement dans les quinze jours d'une mise en demeure par cet organisme, le débiteur supporte des majorations, et le recouvrement de la taxe est poursuivi comme en matière de contributions directes. La taxe parafiscale apparaît ainsi comme « une obligation de caractère public et non privé qui se trouve sanctionnée par des modes de recouvrement de droit public » (6).

C'est à ce niveau que les cotisations dues par les agriculteurs situés dans la circonscription d'un comité économique agricole dont les règles de discipline ont fait l'objet d'un arrêté ministériel d'extension divergent le plus d'avec les taxes parafiscales telles qu'elles sont réglementées par l'ordonnance de 1959 et le décret de 1961. Nous allons voir en effet que si ces cotisations entrent parfaitement dans la définition de la parafiscalité donnée dans le rapport de 1958 de la sous-commission ad hoc de l'Assemblée Nationale, en revanche, elles ne cadrent pas exactement avec celle dégagée par le Conseil d'Etat dans son avis de 1954, et n'obéissent pas aux textes de 1959 et de 1961. D'ailleurs, ces cotisations ne figurent pas au tableau E annexé à la loi de finances.

Elles sont prévues à l'article 17 de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, et réglementées par le décret 63-786 du 2 août 1963, dont l'article 6 dispose que « lorsqu'un comité économique agricole agréé... a obtenu l'extension à l'ensemble

(6) MARTIN, *op. cit.* p. 286.

des producteurs de sa circonscription de l'une ou de plusieurs des règles édictées par les producteurs et groupements relevant de lui, les producteurs pour lesquels cette règle est devenue obligatoire du fait de cette extension sont redevables au comité, dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'agriculture, de tout ou partie des cotisations fixées en application de l'article 2 du présent décret. Cet arrêté fixe le quantum exigible en raison du nombre et de la nature des règles étendues à l'ensemble des producteurs ». Nous retrouvons donc les éléments constitutifs de la parafiscalité : caractère obligatoire, détermination par l'autorité publique, utilisation par un organisme autonome dont l'objet est professionnel, nature du besoin couvert par la parafiscalité, « besoin... collectif, mais non universel, qui s'attache à une certaine catégorie de citoyens définie généralement par la nature de leur activité mais dont la satisfaction peut et doit avoir des répercussions indirectes sur l'ensemble de la vie économique ou sociale de la nation » (7).

Si la nature juridique de ces cotisations s'apparente étroitement avec celle des taxes parafiscales, leur régime juridique en revanche, s'en différencie notablement. Leur établissement, s'il est prévu par la loi et par un décret en Conseil d'Etat — l'article 17 de la loi du 8 août 1962 et le décret du 2 août 1963 — résulte d'un simple arrêté ministériel. Le législateur n'a pas à en connaître annuellement ni à en autoriser la perception. Ainsi réapparaît le trait caractéristique de la parafiscalité à son origine : la soustraction au principe de légalité (8). Enfin, la procédure de recouvrement des cotisations ne se déroule pas selon les procédés du droit public, mais conformément aux méthodes du droit privé ; elle est en effet assimilée à la procédure applicable pour la perception des droits d'inscription et des cotisations dus par les adhérents ordinaires du comité. Après mise en demeure restée sans effet, « les droits d'inscription et les cotisations sont recouvrés dans les conditions du droit commun. Toutefois par dérogation à l'article 11 de la loi N° 57.756 du 4 juillet 1957 relative au recouvrement de certaines créances, les dispositions du titre II de cette loi sont applicables aux créances des dits organismes, même si elles n'ont pas un caractère contractuel ». (art. 9 du décret du 2 août 1963). Si le caractère obligatoire des cotisations résulte d'une décision de l'autorité publique, les modalités de leur recouvrement relèvent du droit privé.

Du point de vue des finances de l'association, cette différence a peu d'importance. Le comité économique agricole aura tout au plus quelque difficulté à percevoir rapidement les cotisations

(7) Id. p. 288.

(8) cf. TROTABAS : Finances publiques — Dalloz 1966, p. 503.

des redevables récalcitrants. Mais ce qui l'intéresse principalement, c'est la certitude, fondée sur le caractère impératif de l'arrêté ministériel, de pouvoir compter sur des ressources stables et permanentes. Sur ce point, sa sécurité n'est pas moindre que celle des associations au profit desquelles est instituée une taxe parafiscale.

II. — *L'incitation fiscale au service de l'association*

Outre la contrainte, l'Etat dispose d'autres moyens pour accroître, à partir de fonds privés, les ressources de l'association. Parmi eux, il convient d'examiner plus spécialement le recours aux mesures d'incitation fiscale, grâce auxquelles, au prix d'une réduction limitée des prélèvements fiscaux, l'Etat fait profiter certaines associations de ressources substantielles.

Il peut tout d'abord encourager l'adhésion de personnes privées à telles associations, en défalquant le montant des cotisations de la matière imposable de leurs adhérents. C'est le cas, notamment, pour les groupements professionnels agréés (9), dont les cotisations sont déduites du montant de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ou de celui sur les sociétés.

L'Etat a également pris des mesures pour inciter les contribuables à faire des dons au profit d'associations utiles à l'intérêt commun. Aux termes de l'article 11 d'une loi du 14 septembre 1954 — aujourd'hui article 238 bis du code général des impôts — « les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou à l'impôt sur les sociétés sont autorisées à déduire du montant de leur bénéfice imposable, dans la limite de un pour mille de leur chiffre d'affaires, les versements qu'elles ont effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial. Pour les autres contribuables, la déduction est admise dans la limite de 0,50 pour cent du revenu imposable ». Cette disposition légale comporte deux effets différents. En premier lieu elle allège la charge financière du donateur en soustrayant les sommes ainsi versées au prélèvement fiscal ordinaire. Le Trésor renonce ainsi à certaines rentrées fiscales, dont le montant, multiplié par le produit du chiffre cent par le taux d'imposition applicable au contribuable, profite à l'association donataire. En second lieu, l'article 238 bis étend indirectement la capacité civile des associations simplement déclarées mais dont l'objet répond aux conditions définies par le législateur. L'administration des contributions directes, dans une note du 13 décembre 1954, a en effet précisé que la déduction fiscale trouvait application même pour des dons adressés à des associations non reconnues d'utilité publique ; dans une autre note, en date du 21 janvier 1963, elle donne une liste

(9) cf. *supra* Première Partie, Chap. VI, Par. I.

non limitative des œuvres et organismes concernés par l'article 238 bis ; y figurent des associations non reconnues (10).

Dans toute les hypothèses sus-analysées, les pouvoirs publics comptent sur le secteur privé pour alimenter le budget des associations. Leur action ne s'arrête cependant pas là. Il leur arrive de plus en plus fréquemment de contribuer eux-mêmes, ou par le biais d'organismes publics ou para-publics, aux besoins financiers ou matériels des associations utiles à l'intérêt général.

PARAGRAPHE II. — *Les ressources provenant des secteurs public et para-public.*

Nous analyserons successivement les ressources provenant de la rémunération des services rendus à des organismes publics et para-publics, celles résultant de subventions publiques, celles qui, par opposition aux subventions, ont un caractère permanent et qui ne correspondent à aucune contrepartie déterminée. Puis nous examinerons les avantages financiers accordés aux utilisateurs de l'association, avantages qui accroissent le rayonnement de celle-ci. Enfin nous verrons quelques exemples d'aides publiques autres que financières.

I. — *La rémunération des services rendus aux organismes publics et para-publics.*

Lorsque ce sont des organismes des secteurs public ou para-public qui sont bénéficiaires des prestations servies par l'association, ou lorsqu'il leur incombe de reverser à l'association le prix d'un service rendu à une personne juridique privée, les modalités de rémunération font souvent l'objet de procédures particulières. L'importance des sommes en jeu, le souci de préserver les deniers publics et de normaliser les opérations confiées aux associations, justifient ce recours à des règles spéciales.

Une première procédure est celle de la convention. Lorsqu'une association constituée conformément à la loi de 1901 a été chargée par les pouvoirs publics d'assumer une mission d'intérêt général, elle passe une convention avec l'administration pour définir les conditions financières de cette collaboration, en même temps que préciser les modalités selon lesquelles elle accomplira sa mission. De tels contrats, de droit public, ont été ainsi passés par l'Union nationale des associations de tourisme, par l'Association technique de l'importation charbonnière, par l'Association pour les mutations professionnelles agricoles (11).

Les associations dont l'objet s'exerce dans le domaine sanitaire

(10) B.O.C.D. 1963 II 46.348.

(11) cf. supra. Deuxième partie, Chap. II, Section I, Par., III, et Section II.

et social ont affaire à une procédure financière tout à fait originale : celles des prix de journée, qui comme l'écrit M. Coudurier (12) « est devenu le pain quotidien non seulement des hôpitaux publics, mais aussi d'un nombre toujours plus grand d'établissements privés ». Le prix de journée correspond au prix de revient d'une journée passée dans l'établissement considéré par un utilisateur. C'est grâce au versement de ce prix que l'établissement sauvegarde son équilibre financier. Sa détermination présente donc une importance capitale.

Lorsqu'une association gère une clinique, le prix de journée lui est versé : soit par le malade, soit par la sécurité sociale, soit par les services d'aide sociale, soit, et c'est le cas le plus fréquent, partiellement par le malade et partiellement par l'une des deux institutions précitées. Dans la première de ces hypothèses, l'association fixe son prix comme elle l'entend. Dans tous les autres cas, elle est soumise à une réglementation extrêmement précise.

Pour les assurés sociaux, la sécurité sociale ne rembourse leurs frais médicaux que lorsque les soins reçus ont été donnés par un établissement autorisé par une commission régionale (13). « Toutefois, lorsque le malade a été admis en cas d'urgence dans un établissement non autorisé, la caisse peut accorder les prestations si... le caractère d'urgence de l'intervention et l'impossibilité où se trouvait le malade d'être hospitalisé dans un établissement autorisé ont été reconnus » (14). Hors ce cas exceptionnel, le remboursement n'est accordé qu'aux assurés sociaux soignés dans des établissements autorisés, fournissant des garanties techniques « au moins égales à celles offertes par les établissements publics de même nature » (15), et satisfaisant aux conditions administratives et techniques énoncées par les textes (16).

Une fois obtenue cette autorisation, l'association est habilitée à soigner des assurés sociaux. Mais le remboursement ne sera effectué que sur la base d'un prix de journée propre à chaque établissement, voire à chaque service médical. Or, comme l'écrit M. Latournerie (17), président de la Section sociale du Conseil d'Etat, « en raison de l'importance capitale de la détermination des prix de journée, notamment du point de vue financier et, plus généralement, économique, notamment quant au niveau des prix, il appartient à la puissance publique d'opérer cette détermination par voie d'autorité ». Cependant, ajoute-t-il aussitôt, « un tel acte

(12) Les prix de journée 1964, p. 20.

(13) Art. L. 272 du code de la sécurité sociale.

(14) Art. 5 du décret du 20 août 1946 — cf. Cass. : 12 juillet 1961, Bull. II 568 — 23 avril 1964, Bull. II 337 — Paris 25 janvier 1966. Le Monde. 12 octobre 1966.

(15) Art. L. 272 du code de la sécurité sociale. Alinéa 2.

(16) cf. Bulletin des textes officiels du ministère du travail Série B — 1964 n° 13.

(17) Préface à l'ouvrage précité de M. COUDURIER — p. 14.

touche trop directement et trop gravement aux légitimes intérêts des œuvres et des établissements pour qu'on puisse le livrer à un pur arbitraire. C'est pourquoi la loi et le règlement ont soumis les actes de ce type à un contrôle juridictionnel » assuré par une juridiction administrative spéciale : la Section permanente du Conseil supérieur de l'aide sociale, et, par voie de cassation, par le Conseil d'Etat.

Le système des prix de journée a donc pour effet de subordonner les moyens essentiels d'existence et de fonctionnement de l'association à une décision unilatérale de l'autorité administrative. Mais celle-ci ne dispose que d'un faible pouvoir discrétionnaire, que la juridiction administrative veille à limiter au maximum, de façon à concilier au mieux, compte tenu des textes, l'intérêt financier de l'Etat et de la Sécurité sociale, avec la sécurité de l'association.

II. — *Les subventions de l'Etat.*

Comme le prix de journée, la subvention est le fruit d'une décision unilatérale de l'autorité publique. Mais elle est fort loin de procurer à l'association une sécurité comparable à celle que lui assure la procédure des prix de journée. Le pouvoir de l'administration est en ce domaine presque totalement discrétionnaire. La subvention est essentiellement précaire ; elle ne donne en aucun cas à l'organisme bénéficiaire un droit à la reconduction d'année en année, des sommes qui lui ont été allouées une fois.

Cet inconvénient n'est évidemment sensible que lorsque les dépenses couvertes par une subvention sont des dépenses régulières ; il s'agit essentiellement des subventions de fonctionnement. Les subventions d'équipement, en effet, ont seulement pour objet de faciliter la réalisation d'une opération momentanée et ne soulèvent donc pas de problèmes de reconduction. Le caractère précaire de la subvention est parfaitement adapté à de telles dépenses. En revanche, il ne convient pas aux dépenses de fonctionnement qui doivent être couvertes par des ressources régulières. En pratique, il en va cependant autrement. Le montant des subventions allouées annuellement par l'Etat et par les collectivités locales est très important, et les associations bénéficiaires comptent sur elles pour équilibrer leurs prochains budgets. Le caractère précaire de la subvention tend à s'estomper derrière le fait de sa reconduction quasi-automatique. Mais, en droit, il subsiste presque intégralement.

Le droit des subventions est extrêmement succinct. Il convient de noter tout d'abord quelques interdictions : une, absolue, résulte de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat de 1905 en vertu de laquelle l'Etat ne subventionne aucun culte ; une autre, relative, est énoncée par l'ordonnance du 2 octobre 1943 portant statut des groupements sportifs et de jeunesse : ceux-ci ne sont habilités à

recevoir des subventions de l'Etat ou des collectivités locales qu'après avoir reçu un agrément ministériel. Celui-ci en revanche, comme nous l'avons vu (18) donne à l'association vocation à recevoir des subventions, qui ne sauraient lui être supprimées de façon générale et définitive autrement que par le retrait d'agrément. Cependant, la limite ainsi apportée au pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative ne doit pas faire illusion. Le juge se refuse à contester l'appréciation sur laquelle le ministre fonde un éventuel refus de renouveler une subvention. Il se borne à vérifier l'exactitude matérielle des faits qui ont motivé cette décision, ainsi que l'absence d'un détournement de pouvoir (19). Au point de vue juridique, la subvention ne constitue pas une ressource sur laquelle l'association soit en droit de compter pour équilibrer ses budgets ultérieurs. Par définition, elle est dépourvue de toute permanence.

III. — *Les ressources permanentes de l'association, sans contrepartie déterminée.*

Tandis que la subvention est, par définition, précaire, certaines ressources, bien que ne correspondant pas exactement à une contrepartie déterminée de façon rigoureuse, revêtent un caractère durable, et ne sont pas suspendues à l'échéance annuelle. Elles peuvent, bien sûr, être un jour supprimées, mais elles correspondent à des besoins permanents et, en les instituant, les pouvoirs publics n'entendent pas donner à l'association une aide passagère, mais lui fournir de façon régulière les moyens dont elle a besoin pour remplir sa mission. Dans ce cadre, nous examinerons les mécanismes du financement par le FONJEP de certains postes d'animateurs d'éducation populaire.

En étudiant le FONJEP (20) nous avons vu que cette association créée concurremment par les pouvoirs publics et par certaines associations d'éducation populaire importantes, avait pour objet de prendre en charge le traitement des animateurs et de leur assurer une garantie d'emploi et de ressources grâce à un financement régulier. Le principe grâce auquel ce but est atteint, consiste en ce que le Fonds recueille, partie de l'Etat, partie de l'association bénéficiaire elle-même ou de l'organisation nationale à laquelle elle est affiliée, le montant du traitement de l'animateur, qu'elle reverse en totalité à l'association bénéficiaire. La charge de l'Etat s'élève au plus à cinquante pour cent du coût du poste. L'Etat s'est engagé à contribuer chaque année au financement d'un nombre de postes au moins égal à ceux pourvus l'année précédente, de façon à éviter des fluctuations préjudiciables à l'équilibre financier de

(18) cf. supra. Deuxième Partie — Chap. II Sect. I. Par. I.

(19) T.A. Paris : 22 février 1964 : Union nationale des étudiants de France Rec. 686.

(20) cf. supra : Première Partie Chap. IV. Section I. Par. III.

l'association bénéficiaire. Celle-ci fournit le solde, c'est-à-dire au minimum les cinquante pour cent restant à sa charge, soit sur ses fonds propres, soit grâce aux subventions qui lui sont accordées par les collectivités locales, soit grâce à la contribution qui lui est donnée par l'association nationale dont elle relève.

L'ensemble de l'opération est concrétisée, sur le plan juridique, par un contrat, dit de financement de poste, passé entre l'association et le FONJEP. La première s'engage à participer pour cinquante pour cent au financement du poste d'éducateur permanent sur lequel porte l'accord, et à verser sa part au FONJEP par fractions trimestrielles. D'autre part, selon l'article 5 du contrat-type, « le fait pour le FONJEP d'accepter la signature du présent contrat suppose que la partie complémentaire de la valeur du traitement lui est fournie par l'Etat sous forme de crédits préaffectés ou libres ». Le Fonds s'engage donc de son côté à virer à l'association chaque trimestre, le quart du montant annuel du traitement plus charges de l'éducateur affecté au poste ainsi financé. Enfin, l'article 6 dispose que le contrat est reconduit d'année en année. « Il ne peut être dénoncé, par lettre recommandée, par l'une ou l'autre des deux parties qu'au mois de décembre de chaque année, avec préavis d'un an ».

Les termes du contrat de financement de poste, les intentions avouées des fondateurs du FONJEP, créent une réelle sécurité de ressources pour les associations d'éducation populaire bénéficiaires, qui sont en droit de compter, sinon sur une prise en charge indéfinie de la part du FONJEP, du moins, au minimum, sur un délai d'une année avant de voir remises en cause les ressources qui leur sont allouées. Sauf faute de la part de l'association, il serait d'ailleurs contraire aux principes du FONJEP que ce soit celui-ci qui dénonce le contrat. Les membres actifs du conseil d'administration ne manqueraient pas de s'y opposer et de faire valoir les engagements pris par l'Etat. Tous ces éléments concourent donc pour faire du financement par le FONJEP de postes d'éducateurs permanents, une ressource permanente de l'association bénéficiaire (20 bis).

IV. — *Les avantages financiers accordés aux utilisateurs de l'association*

Au cours des paragraphes précédents, nous avons envisagé les moyens d'action financiers auxquels avaient recours les associations pour mener à bien leur activité. Mais à côté de ces moyens d'action qui contribuent directement à l'essor de l'association, il

(20 bis) En dépit de ces garanties morales, la crise de la Fédération Française des maisons des jeunes et de la culture a montré que F.O.N.J.E.P. n'échappait pas à l'emprise du gouvernement lorsque celui-ci était décidé à vaincre l'opposition d'une association adhérente. (cf. supra. Première Partie — Chap. IV — Sect. I. Par. I).

en est d'autres qui, sans modifier leur statut financier, accroissent considérablement leur rayonnement. Il en est ainsi chaque fois que la puissance publique encourage des personnes privées à avoir recours aux services de l'association, par exemple, comme en matière d'éducation populaire et de formation syndicale, en accordant à certains salariés un droit à un congé supplémentaire partiellement rémunéré pour suivre des stages organisés par des groupements privés, ou encore en versant des allocations aux personnes qui acceptent de fournir un effort de formation ou de reconversion professionnelle dans le cadre de l'Association pour la formation professionnelle des adultes, ou de l'Association pour les mutations professionnelles en agriculture.

Dans le cas de l'A.M.P.R.A. par exemple, un décret du 17 octobre 1963, modifié en certaines de ses dispositions par un décret du 15 juillet 1965, et précisé par une instruction du 11 mai 1964 fixait les avantages accordés aux agriculteurs désireux de changer de métier et dont la candidature était acceptée par l'association. Outre la gratuité de la formation professionnelle et des déplacements, l'agriculteur en cours de mutation bénéficiait de trois catégories de prestations : une allocation forfaitaire d'entretien, destinée à assurer sa subsistance et celle de sa famille durant le stage, une prime de départ et d'installation ayant pour but de faciliter son implantation dans sa nouvelle activité, enfin un remboursement forfaitaire de ses frais de transport et de déménagement. L'intérêt, pour l'association, de ces allocations allouées à ses utilisateurs est trop évident pour qu'il soit besoin d'y insister. Elles sont la condition indispensable à son fonctionnement, car, sans elles, l'A.M.P.R.A. ne trouverait pas de candidats à la mutation et n'aurait plus de raison d'être. Les mêmes observations sont valables pour l'A.F.P.A. Pour de telles associations, l'aide apportée par l'Etat aux personnes qui ont recours à leurs services constituent l'un des moyens d'action essentiels sans lequel elles perdraient la plus grande partie de leur rayonnement.

V. — *Les aides publiques autres que financières*

Au lieu de passer par le biais de l'octroi de ressources financières, la puissance publique a parfois recours à d'autres modes de soutien de l'association. Ce peut être l'affectation de locaux au profit d'une association déterminée, ou encore leur mise à disposition des associations qui désirent en faire usage. Ce peut être aussi le prêt d'un personnel qualifié par le moyen du détachement de fonctionnaires.

A) *L'affectation de locaux à l'usage de l'association.*

Plutôt que d'allouer des subventions d'équipement à l'association pour lui permettre d'édifier l'immeuble nécessaire à son

activité, les pouvoirs publics préfèrent parfois lui céder l'usage d'un local dont ils ont la propriété, ou encore effectuer eux-mêmes et à leur compte, les travaux de construction et d'équipement, puis louer l'immeuble à l'association utilisatrice. Cela correspondra souvent à une subvention en nature, la cession de l'immeuble étant accordée à des conditions avantageuses, sinon même gratuitement.

Outre les efforts qu'elle consent en faveur d'une association particulière, l'autorité publique — en l'espèce, les municipalités — peut mettre à la disposition des groupements qui le désirent des locaux destinés à leur servir, par exemple, de salles de réunion. Lorsqu'un conseil municipal décide d'aménager certains locaux de la mairie en salles de réunion et de les mettre, moyennant finances, à la disposition des associations locales régulièrement constituées, celles-ci ont un droit à en obtenir l'usage, sauf le cas où la réunion projetée serait incompatible avec la destination et l'utilisation normale d'un local municipal (21).

B) *Le détachement de fonctionnaires au profit de l'association.*

Il n'est pas toujours facile pour une association de recruter et de former un personnel compétent. Les pouvoirs publics peuvent intervenir pour lui faciliter la tâche, en mettant à sa disposition certains des agents qu'elle emploie normalement à son service. Ainsi, comme le note M. le professeur Mathiot, « s'opposant à la collaboration, maintes fois mise en lumière, des particuliers au service public et le complétant il existe une collaboration, intéressante aussi à noter, des agents publics aux entreprises des particuliers » (22). La mise à la disposition de l'Alliance Française, association de 1901 dont le but est de favoriser l'expansion de la langue et de la culture françaises à l'étranger, de plus de trois cents enseignants détachés par le ministère de l'éducation nationale, constitue pour elle une aide précieuse, en lui fournissant un personnel qualifié.

Le détachement des fonctionnaires auprès des organismes privés répond souvent à une autre préoccupation de l'administration : exercer un contrôle discret sur l'association. A ce point de vue, le détachement de fonctionnaires est « un procédé, d'autant plus intéressant qu'il n'est pas apparent, de tutelle indirecte » (23). Cela est surtout vrai lorsque des postes occupés par des fonctionnaires, au lieu d'être simplement des emplois d'éducation ou d'enseignement, sont des postes de direction. Comme l'écrit M. Lupi : « de par sa formation générale, à

(21) cf. un jugement du T.A. de Caen rapporté dans le Monde du 31 mars 1966.

(22) Le détachement des fonctionnaires R.D.P. 1938, p. 477.

(23) Id. p. 460.

raison aussi des liens qu'il a conservés avec son admiration d'origine, le fonctionnaire aura toujours tendance à faire prévaloir le point de vue de l'Etat sur celui des organismes dont il a la direction » (24). Le régime juridique du détachement des fonctionnaires auprès des organismes privés tend à renforcer cette tendance, comme nous allons le voir en analysant d'une part les conditions de ce détachement, d'autre part les liens subsistant entre le fonctionnaire détaché et son administration d'origine.

1 - *Les conditions de détachement d'un fonctionnaire auprès d'un organisme privé.*

Le détachement prive l'administration, pour un temps plus ou moins long, des services de certains de ses agents. D'autres positions possibles du fonctionnaire : le congé, la disponibilité, produisent le même effet, mais le détachement, contrairement aux précédentes, réserve au fonctionnaire qui en est l'objet des avantages dans son corps d'origine ; il garde notamment ses droits à l'avancement et à la pension de retraite. Cette situation privilégiée ne se justifie que si l'emploi de détachement présente un caractère incontestable d'intérêt général. Il appartient donc à l'Etat d'apprécier la contribution qu'apporteront à l'association les agents qu'il lui prête, ainsi que celle qu'apporte l'association à l'intérêt général.

Le statut général des fonctionnaires prévoit effectivement une double intervention de l'Etat dans la procédure du détachement d'un fonctionnaire auprès d'un organisme privé. La première porte sur l'association, qui est soumise à une sorte d'agrément. Une disposition de ses statuts doit prévoir que certains postes pourront être attribués à des fonctionnaires détachés. Cette clause est soumise à l'approbation du Gouvernement, qui vérifie la contribution à l'intérêt général de l'institution. La seconde intervention se produit toutes les fois où l'un de ces postes se trouve vacant. Aux termes de l'article 1^{er} du RAP du 14 février 1959, la nomination de son titulaire est « statutairement prononcée ou approuvée par le Gouvernement », même si ce titulaire n'est pas un fonctionnaire détaché. A partir du moment où l'administration a accepté de pourvoir, éventuellement, un poste quelconque d'une association, elle détient sur lui un droit de regard permanent. La cause de l'intervention de l'administration ne réside pas dans l'occupation effective d'un emploi par un fonctionnaire détaché, mais résulte de la vocation qu'a cet emploi à être occupé par un agent de l'Etat. Ce qui motive ce droit de regard permanent, ce n'est pas

(24) Les positions des fonctionnaires — Thèse Grenoble 1956 p. 130.

la personnalité du titulaire du poste, c'est la nature même de ce poste qui, de la sorte, se trouve revêtu d'un caractère public marqué.

2 - *Les relations entre le fonctionnaire détaché dans un organisme privé et son administration d'origine.*

Du fait de son nouvel emploi, le fonctionnaire détaché est soumis au pouvoir hiérarchique et au pouvoir disciplinaire des autorités de l'association. Mais les liens contractuels qui le lient à celle-ci (25) ne sont pas exclusifs d'autres liens avec son administration d'origine, dont il continue à dépendre pour son avancement et ses droits à pension, et qui exerce le pouvoir disciplinaire à son égard dès que les peines qu'il encourt atteignent une certaine gravité, et risquent d'avoir des répercussions sur sa situation administrative. Le service public n'est donc pas privé de tout moyen juridique de pression sur le fonctionnaire dont elle a accepté le détachement.

Mais ce ne sont là que les contreparties d'un service précieux rendu par l'Etat à l'association. Avant d'être un instrument discret de contrôle de la seconde par le premier, le détachement des fonctionnaires permet au groupement privé de disposer des compétences nécessaires à l'accomplissement de son objet. C'est un nouveau moyen d'action qui est mis à sa disposition, à côté des multiples autres que nous venons d'analyser.

L'instauration de relations suivies entre les pouvoirs publics et l'association constituée conformément à la loi de 1901 s'accompagne ainsi fréquemment de formules par lesquelles l'Etat facilite la rentrée de ressources au budget de celle-ci, leur en fournit directement ou favorise leur rayonnement en allouant des indemnités aux utilisateurs des services de l'association. Nous allons voir que la puissance publique ne néglige pas non plus le revers de la médaille et que, par le biais de la fiscalité, des associations contribuant à l'intérêt général, bénéficient, à certaines conditions, d'avantages substantiels.

SECTION II

LA FISCALITE DES ASSOCIATIONS

Le régime fiscal de droit commun des associations constituées dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 est identique à celui qui s'applique aux autres personnes morales de droit privé. Le légis-

(25) cf. J.F. LACHAUME : Le détachement d'un fonctionnaire auprès d'un organisme privé. Dr. Soc. 1966 ; pp. 324 à 336.

lateur ne les privilégie en rien par rapport aux autres groupements, notamment à ceux qui ont adopté la forme sociétaire. Pour qu'il en aille autrement, il faut que la contribution de l'association à l'intérêt général justifie une intervention spéciale du législateur, fondée sur les relations de collaboration existant entre les pouvoirs publics et la catégorie d'associations qui fait l'objet d'exonération ou de décharge fiscales.

Le législateur procède de plusieurs manières. Tantôt il prend en considération la reconnaissance d'utilité publique pour alléger la charge fiscale des associations qui l'ont obtenue et qui, par hypothèse, présentent un certain caractère d'utilité pour l'intérêt général. Tantôt, il retient l'objet, l'activité à laquelle s'adonnent certaines associations pour leur réserver des avantages fiscaux. Tantôt enfin, il établit une distinction entre les associations ordinaires et celles qui manifestent un authentique esprit de désintéressement, et accorde à ces dernières des privilèges refusés aux premières.

Ces trois critères n'ont pas exactement le même rôle. Les deux premiers : le critère formel qui permet d'opposer les associations déclarées aux associations reconnues d'utilité publique (26), et le critère matériel qui est fondé sur l'objet de l'association, interviennent essentiellement pour soustraire les associations concernées au droit commun des impôts frappant leur existence et leur patrimoine. Le critère du désintéressement, en revanche, joue un rôle capital pour soustraire l'association au droit commun des impôts frappant l'activité qu'elle exerce (27). Il y a donc là deux types de critères distincts, chacun justifiant une analyse appropriée.

Paragraphe I

LE RÔLE DES CRITÈRES FORMEL ET MATÉRIEL

Les critères formel et matériel jouent un rôle important pour désigner les associations qui échappent au régime commun de certains impôts dont l'assiette est constituée par l'existence de l'association ou par son patrimoine. Le premier de ces impôts

(26) Les associations non déclarées n'étant pas dotées de la personnalité, ne sauraient, en principe, faire l'objet de prélèvements fiscaux. Ceux-ci ne seront faits, s'il y a lieu, que sur le patrimoine des associés.

(27) Par une approche différente, nous rejoignons la distinction de Monsieur le professeur CHRETIEN entre les contributions qui ne frappent pas spécialement l'exercice d'une activité lucrative, et celles qui atteignent uniquement l'exercice d'une activité lucrative. En revanche, nous ne reprenons pas le cas particulier de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, auquel il attribue un caractère mixte et qui, du point de vue que nous avons adopté, se range parmi les contributions au regard desquelles le critère de désintéressement joue un rôle essentiel. (cf. les associations et syndicats devant l'impôt — Dr Soc. 1958, pp. 462 et s. — 1959, pp. 461 et s.).

dans l'ordre chronologique, est constitué par les droits d'enregistrement de l'acte de fondation de la personne morale. L'association de 1901, contrairement à la société, dont les actes de formation, de prorogation, de transformation ou de dissolution doivent être soumis, aux termes de l'article 446-II-10 du code général des impôts, (C.G.I.), aux formalités d'enregistrement, et donc aux droits correspondants, n'est normalement pas obligée de faire enregistrer ses statuts et échappe donc aux droits. Il n'en va autrement que lorsque l'acte constitutif de l'association est notarié, ou s'il comporte des apports mobiliers ou immobiliers, une vente ou un don. Le domaine de l'enregistrement est le seul où le principe de neutralité fiscale entre la forme de l'association et celle de la société soit transgressé. L'association, ici, bénéficie d'un avantage, à vrai dire modeste.

Les impôts qui frappent le patrimoine de l'association sont constitués par les droits de mutation à titre gratuit ou à titre onéreux, la contribution mobilière et les contributions foncières, ainsi que l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères qui frappe l'association à raison du personnel qu'elle emploie à son service et rémunère. Au regard de ces impôts, l'association en tant que telle, ne bénéficie d'aucun avantage par rapport aux autres personnes morales. Seules sont favorisées celles auxquelles le législateur entend faire un sort privilégié, soit à raison de leur forme — associations reconnues d'utilité publique — soit à raison de leur objet, soit à raison de ces deux éléments.

A) Le critère formel : les avantages accordés aux associations reconnues d'utilité publique.

Le seul privilège fiscal accordé aux associations reconnues d'utilité publique se rapporte aux droits de mutation à titre gratuit dont elles sont redevables à raison des libéralités qui leur sont adressées. Au lieu du taux de droit commun applicable aux dons et legs faits aux personnes morales, taux maximum actuellement fixé à soixante pour cent du montant de la libéralité, les associations reconnues d'utilité publique ne sont passibles, aux termes de l'article 58 de la loi du 28 décembre 1959, devenu article 59 du C.G.I., que du tarif applicable aux mutations à titre gratuit effectuées entre frères et sœurs, soit, depuis la loi du 29 novembre 1965, trente pour cent.

En principe, seules les associations reconnues d'utilité publique, ont la capacité nécessaire pour recevoir des libéralités. L'article 58 de la loi du 28 décembre 1959 semble donc, à première vue, être surabondant lorsqu'il précise que l'avantage du tarif réduit est réservé aux associations reconnues. N'aurait-il pas suffi de parler des associations en général, étant entendu que seules les associations reconnues seraient habilitées à bénéficier d'un tarif portant sur une compétence qui leur est réservée ? En fait deux éléments justifient cette précision du législateur. Tout

d'abord, le droit fiscal se caractérise par son réalisme : à partir du moment où se produit un fait générateur d'imposition, il lui est indifférent de savoir si ce fait est ou non conforme à la légalité. Il le frappe immédiatement. Ainsi, il arrive que des associations simplement déclarées reçoivent, contrairement aux dispositions de la loi de 1901, des libéralités. Elles usurpent un élément de la capacité réservée aux associations reconnues et sont ainsi en marge de la légalité. Les droits de mutation dont elles sont redevables sont calculés sur la base du taux maximum applicable aux dons et legs, c'est-à-dire soixante pour cent.

Certaines catégories d'associations ont reçu des pouvoirs publics la capacité des associations reconnues d'utilité publique : les associations d'assistance et de bienfaisance, les groupements professionnels agréés, les comités régionaux d'expansion économique, etc... sans pour autant faire l'objet d'une reconnaissance en bonne et due forme. Or l'article 58 de la loi du 29 décembre 1959 énonce une exception par rapport au principe de l'égalité des personnes morales devant l'impôt. Son interprétation doit être étroite, et ne saurait s'étendre, en pure logique juridique, aux associations susnommées. Si celles-ci bénéficient de réductions ou d'exonérations, ce ne peut être au titre de l'article 58 précité ni à raison de leur forme, mais seulement à raison de leur objet.

B) *Le critère matériel : les avantages accordés à certaines associations à raison de leur objet.*

De nombreuses dispositions particulières exonèrent d'un ou de plusieurs des impôts précités, en totalité ou en partie, certains groupements identifiés par leur objet. La liste en est très hétérogène, par définition ; elle résulte de l'accumulation, année après année, de textes partiels, favorisant telle ou telle catégorie d'associations au gré des préoccupations momentanées du législateur. Nous allons en citer un certain nombre :

- Les associations de construction sont exemptées de tout droit de timbre et d'enregistrement pour les actes nécessaires à leur constitution lorsque ceux-ci ne constatent aucune transmission de biens meubles ou immeubles entre associés ou autres personnes (art. 1190 C.G.I.).
- Les associations de jardins ouvriers sont exonérées de ces droits dans les mêmes conditions (art. 1191-1), ainsi que de la contribution foncière des propriétés non bâties pour leurs terrains sis dans les communes de plus de cinq mille habitants, et utilisés conformément à l'objet social de ces associations (art. 1400-6 C.G.I.).
- Les œuvres d'assistance même non reconnues d'utilité publique sont exonérées des droits de mutation à titre

gratuit, en vertu d'une interprétation administrative libérale de l'article 1.231-4 C.G.I., bien que celui-ci ne mentionne que les établissements reconnus.

- Les établissements pourvus de la personnalité civile sont exemptés de ces mêmes droits pour les œuvres d'art, monuments, objets historiques, livres, manuscrits destinés à figurer dans les collections publiques (art. 1231-1), ainsi que les associations constituées pour l'érection de monuments aux morts (art. 1332 C.G.I.).
- Les associations cultuelles sont exemptées des droits de mutation à titre gratuit (art. 1231) comme à titre onéreux, ainsi que de la contribution foncière des propriétés bâties pour les édifices affectés à l'exercice du culte et leur ayant été attribués par les lois du 9 décembre 1905 et du 29 avril 1926 (art. 1383-3°).
- Les associations gestionnaires d'écoles ou de pensionnats sont également exonérées de la contribution mobilière (art. 1436). Le Conseil d'Etat à considéré que cette exonération était également applicable aux colonies de vacances (28).

L'hétérogénéité de ces exemptions se retrouve lorsque l'on considère la liste des associations bénéficiaires de faveurs fiscales à raison de la réunion des critères formel et matériel.

C) *La réunion des critères formel et matériel.*

Le législateur ne consent de privilèges fiscaux à certaines associations que lorsqu'elles satisfont en même temps à une condition d'objet et à une condition de forme : être reconnues d'utilité publique. Sont ainsi exonérés des droits de mutation à titre gratuit, aux termes de l'article 1231 C.G.I., les établissements d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres scientifiques à caractère désintéressé, ou encore à des œuvres culturelles et artistiques désintéressées — en ce dernier cas, les établissements doivent en outre avoir été agréés par le ministre des finances —, les associations d'enseignement supérieur, reconnues d'utilité publique et les sociétés d'éducation populaire gratuite reconnues d'utilité publique et subventionnées par l'Etat. Les associations de mutilés de la guerre ou du travail reconnues d'utilité publique sont exemptées de la contribution foncière des propriétés bâties (art. 1384-4°) et de la contribution mobilière pour leurs bâtiments affectés à l'hospitalisation de leurs membres. Les associations de sauvetage reconnues d'utilité publique sont de même, exonérées de la contribution foncière des propriétés bâties pour leurs hangars servant à abriter les canots de sauvetage (art. 1383-7°), et les associations

(28) C.E. : 29 mai 1959, Req. n° 37835.

d'étudiants reconnues d'utilité publique des droits d'apports (art. 1042).

Toutes ces dispositions, auxquelles il serait possible d'en joindre d'autres, glanées ici et là dans le code général des impôts, ne traduisent aucune politique fiscale d'ensemble à l'égard des associations constituées selon la loi du 1^{er} juillet 1901. Le critère formel est peu utilisé par le législateur, et le critère matériel ne se prête à aucune politique d'ensemble. Ces critères, sans disparaître totalement en ce qui concerne les impôts frappant les associations à raison de leurs activités, cèdent la première place à un critère fondé sur d'autres bases : celui du désintéressement réel des membres de l'association.

Paragraphe II

LE ROLE DU CRITERE DU DESINTERESSEMENT

La seule existence de la personne morale et surtout les biens dont elle est propriétaire ou utilisatrice peuvent suffire à la rendre imposable. En outre, elle est passible d'autres impôts qui frappent en principe toutes les opérations répondant à certaines définitions énoncées par les textes fiscaux, sans qu'il soit tenu compte de la personnalité de leur auteur. Ces impôts sont essentiellement constitués par les taxes sur le chiffre d'affaires et par la contribution des patentes. Les personnes morales sont encore soumises à un prélèvement fiscal fondé sur le solde positif laissé, en fin d'exercice, par l'ensemble des opérations effectuées au cours de l'année : l'impôt sur les sociétés, qu'il serait plus correct de qualifier d'impôt sur les bénéfices des personnes morales.

Pour apprécier le poids de ces divers impôts sur les associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, il est essentiel de connaître les critères permettant de soumettre telle opération effectuée par telle association à l'un ou l'autre de ces impôts. Or l'analyse des textes qui définissent le champ d'application des taxes sur le chiffre d'affaires, de la contribution des patentes et de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales montre que, pour chacun de ces prélèvements fiscaux, le critère du désintéressement joue un rôle primordial. On le retrouve d'ailleurs dans les dispositions exonérant certaines associations de ces impôts. Il est donc très important d'en analyser les éléments avec précision. Ce fut la tâche de la jurisprudence de les dégager progressivement.

Notre étude se développera donc en deux points : l'analyse des textes nous permettra de mesurer l'étendue du rôle assuré par le critère du désintéressement ; puis l'étude de la jurisprudence et plus encore de son évolution, nous permettra de dégager les divers éléments de cette notion.

A) *Le champ d'application du critère du désintéressement.*

Le terme « désintéressement » n'apparaît pas dans les textes légaux instituant les divers impôts qui vont être mentionnés mais c'est autour de la notion qu'il exprime, que la jurisprudence fiscale regroupe la variété des formules contenues dans les textes.

1. - *Les taxes sur le chiffre d'affaires.*

Le régime des taxes sur le chiffre d'affaires est actuellement en pleine évolution. La date du 1^{er} janvier 1968 marque en effet le terme d'un système d'imposition et en inaugure un nouveau. Jusqu'au 31 décembre 1967, le régime de ces taxes se caractérise par sa diversité : il inclut trois impôts essentiels : la taxe à la valeur ajoutée, la taxe sur les prestations de service, et la taxe locale, plus un certain nombre de taxes spécifiques, portant sur une grande variété de produits. La loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires prévoit, à partir du 1^{er} janvier 1968, une simplification considérable du système, résultant de la généralisation de la taxe à la valeur ajoutée et de la suppression consécutive de la taxe sur les prestations de service, de la taxe locale et de onze taxes spécifiques. Nous avons donc affaire à deux régimes juridiques successifs, dont nous comparerons les définitions et les exonérations.

- a) D'après le système en vigueur jusqu'au 31 décembre 1967 sont soumises aux taxes sur le chiffre d'affaires « les affaires faites en France par des personnes qui, habituellement ou occasionnellement, achètent pour revendre ou accomplissent des actes relevant d'une activité industrielle ou commerciale » (Art. 256 C.G.I.). L'article 1573 donne une définition voisine des affaires soumises à la taxe locale : ce sont celles « faites en France par les personnes qui accomplissent des actes relevant d'une activité industrielle, artisanale ou commerciale ». La formulation de ces deux textes traduit les mêmes ambiguïtés puisqu'elle désigne les opérations imposables non par leur caractéristiques propres, mais par le fait qu'elles sont réalisées par des personnes juridiques définies par la nature industrielle ou commerciale des actes qu'elles font habituellement ou « occasionnellement ». La lecture de ces textes ne permet pas de savoir si les opérations imposables doivent être ou non de nature commerciale ou industrielle. On est également en droit de rester perplexe devant l'identification de ces personnes accomplissant occasionnellement des actes de nature

industrielle ou commerciale. Ces incertitudes laissent beaucoup de latitude à l'interprétation du juge, qui aura recours, pour trancher les litiges portés devant lui, au critère de désintéressement.

La loi du 6 janvier 1966 donne une définition infiniment plus claire des opérations passibles, à compter du 1^{er} janvier 1968, de la taxe à la valeur ajoutée ; ce sont, aux termes de son article 3-1 « les affaires faites en France... lorsqu'elles relèvent d'une activité de nature industrielle ou commerciale, quels qu'en soient les buts ou les résultats ». Le paragraphe 2 du même article précise) : « cette taxe s'applique, quels que soit : — d'une part, le statut juridique des personnes qui interviennent dans la réalisation des opérations imposables ou leur situation au regard de tous autres impôts ; — d'autre part, la forme ou la nature de leur intervention, et le caractère, habituel ou occasionnel, de celle-ci ». Les ambiguïtés antérieures disparaissent du nouveau texte, au moins à première vue puisqu'il exclut toute référence au statut juridique de la personne juridique auteur de l'affaire considérée et, surtout, relègue au magasin des accessoires le critère tiré du caractère habituel ou occasionnel de l'intervention de la personne juridique en question dans des opérations de nature industrielle ou commerciale.

Un léger doute subsiste cependant : une affaire qui relève d'une activité de nature industrielle ou commerciale est-elle dans tous les cas une affaire industrielle ou commerciale ? Si la réponse est positive, il eût mieux valu employer la seconde formulation que la première. Des actes de nature commerciale peuvent intervenir à l'occasion d'une activité ne partageant pas la même nature, et inversement. Si la réponse est négative on est alors en droit de se demander comment le juge appréciera, alors qu'il n'a le droit de tenir compte ni des buts ni des résultats de l'opération, ni du statut juridique de son auteur, ni de la forme, de la nature ou du caractère, habituel ou occasionnel, de l'intervention de celui-ci. Dans le premier cas, le critère du désintéressement perd toute portée. Dans le deuxième, il paraît difficilement utilisable dans la mesure où, comme nous le verrons plus loin, les éléments qui le composent sont pour la plupart empruntés à des traits que le juge n'a plus le droit de prendre en considération.

La réforme introduite au 1^{er} janvier 1968 restreint donc sensiblement le champ d'action du critère du désintéressement, puisque celui-ci est évacué de la définition des opérations passibles de la taxe à la valeur ajoutée. En

revanche, il continue à jouer un rôle dans l'identification des associations bénéficiant d'une exonération pour certaines de leurs opérations.

- b) Le critère du désintéressement ne joue pas un rôle exclusif dans la délimitation des opérations exonérées des taxes sur le chiffre d'affaires, soit que les textes se bornent à faire référence à l'objet des associations ou groupements bénéficiaires, soit que le critère du désintéressement se conjugue avec les critères matériel et formel.

Il arrive que le législateur décide de favoriser telle ou telle catégorie d'associations, dont l'objet lui paraît particulièrement digne d'intérêt. Il exempte donc tout ou partie de leurs opérations des impôts auxquels le droit commun les soumettrait. Par exemples, les organismes de jardins familiaux, déjà exonérés des contributions foncière et mobilière, ne supportent pas les taxes sur le chiffre d'affaires pour la publication de leurs revues, à condition que celles-ci paraissent au moins une fois par trimestre (art. 1575-II). Cependant, il est plus fréquent que l'organisme visé par les textes, doive, pour être exonéré des taxes sur le chiffre d'affaires, satisfaire à certaines conditions de désintéressement. L'article 1575-II du C.G.I., déjà cité, exempte de la taxe locale les opérations de lotissement et de vente des terrains leur appartenant, effectuées sans but lucratif par les groupements dits de « castors », dont les membres effectuent des apports de travail pour la construction de leur logement, ainsi que par les organismes à but désintéressé habilités à recevoir la contribution des employeurs à l'effort de construction. La même exonération bénéficie aux œuvres philanthropiques ou charitables pour les travaux de composition, d'impression et de vente de leurs publications ou annuaires.

Des dispositions législatives particulières développent les exigences tirées de la notion de désintéressement. L'article 8 de la loi du 3 février 1953 (art. 271-3° et 1572-II.23° du C.G.I.) dispose notamment que « les taxes sur le chiffre d'affaires ou toutes taxes uniques de remplacement ne sont pas applicables aux institutions ou établissements fondés par des associations sous le régime de la loi de 1901... en ce qui concerne exclusivement leurs établissement hospitaliers... dès l'instant que ces institutions ou établissements se bornent à une exploitation ou à des opérations de caractère non lucratif et sous la condition que les prix aient été homologués par l'autorité publique ; ces dispositions ne s'appliquent

pas aux objets ou produits livrés ni aux services rendus à des personnes étrangères à l'établissement bénéficiaire ». L'article 55 de la loi de finances pour 1966 a étendu les dispositions précédentes aux services assurés par les établissements de soins et de diagnostic n'assurant pas l'hébergement, lorsque ces établissements sont fondés par des associations de 1901, et repris l'exonération déjà énoncée dans l'article 8 d'une loi du 31 décembre 1953 pour les opérations de contrôle et de surveillance nécessaires à la sécurité des travailleurs, effectuées par des associations de 1901 créées spécialement à cet effet (29). Les dispositions contenues dans cet article 55 sont abrogées à compter de l'entrée en vigueur de la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, soit au 1^{er} janvier 1968. La situation des associations, qui pouvaient en bénéficier, n'est cependant pas aggravée, car à la même date entrera en vigueur l'article 8 de la loi du 6 janvier 1966, aux termes duquel « sont exonérés de la taxe à la valeur ajoutée : ... 9°/ les opérations des œuvres sans but lucratif, qui présentent un caractère social ou philanthropique.

- a/ soit lorsque ces opérations ne sont pas rémunérées en fonction du coût des services rendus et que les ressources des organismes intéressés sont complétées par des apports de la charité publique ou privée ;
- b/ soit lorsque les prix pratiqués ont été homologués par l'autorité publique, que la gestion présente un caractère désintéressé et que des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées par des entreprises soumises à l'impôt (30). Un décret du 30 août 1967 a précisé la signification qu'il fallait donner au caractère désintéressé mentionné au b précité. Celui-ci résulte des conditions ci-après :
 - a) Les œuvres doivent être gérées et administrées à titre bénévole par des personnes n'ayant, directement ou indirectement, soit elles-mêmes, soit par personnes interposées, aucun intérêt financier dans les résultats de l'exploitation.
 - b) Les œuvres ne doivent pas procéder à la distribution de bénéfices sous une forme quelconque

(29) cf. La note de l'administration des finances en date du 14 janvier 1967. Droit fiscal 1967. 267.

(30) Cet article remplace, à partir du 1^{er} janvier 1968, outre les articles 271-3° et 1572.II.23° du C.G.I. dont le champ d'application était limité aux établissements hospitaliers, puis de soins et de diagnostics, l'article 29 de l'ordonnance n° 58.1372 du 29 décembre 1958 dont le champ d'application s'étendait à tous les organismes à caractère social et philanthropique. Cet article n'est entré en application qu'après qu'ait été décidée sa prochaine abrogation, le décret d'application datant du 30 septembre 1966.

- soit directement, soit indirectement, par l'octroi d'avantages particuliers de quelque nature qu'ils soient au profit de personnes autres que celles en faveur desquelles l'activité de l'œuvre est exercée.
- c) l'activité des œuvres doit être strictement conforme à leur objet statutaire ;
 - d) lorsque les œuvres exercent des activités imposables, celles-ci ne doivent constituer que le complément de l'activité générale (31).

Exclu de la délimitation des affaires soumises à partir du 1^{er} janvier 1968, à la taxe à la valeur ajoutée, le critère du désintéressement continue donc de jouer un rôle dans la définition des opérations bénéficiaires d'une exonération fiscale. Pour la première fois, la notion de désintéressement fait l'objet d'explications réglementaires. Il sera utile d'en confronter les éléments avec ceux dégagés par la jurisprudence fiscale.

2. - *La contribution des patentes.*

Aux termes de l'article 1447 du C.G.I. « toute personne physique ou morale, de nationalité française ou étrangère, qui exerce un commerce, une industrie, une profession non comprise dans les exceptions déterminées dans le présent code est assujettie à la patente ». L'impôt frappe donc la personne juridique à raison de la nature, industrielle, commerciale ou professionnelle, de l'activité qu'elle exerce. Le critère apparaît simple à mettre en œuvre. En fait, l'identification de l'activité industrielle, commerciale ou professionnelle, s'avère assez complexe, car les caractères propres de la personne juridique concernée peut retentir sur la nature de ses activités et, ainsi, aboutir à laisser en dehors du champ d'application de la contribution des patentes — ainsi que des impôts ayant la même assiette : contribution pour les chambres de commerce, imposition pour le financement de la normalisation, taxe sur la valeur locative des locaux professionnels, etc. — des personnes exerçant apparemment une profession. La jurisprudence fiscale s'est construite, en ce qui concerne les associations de 1901, autour du critère du désintéressement, appelé ainsi à jouer un rôle nouveau.

Certains organismes entrant normalement dans le champ d'application de la contribution des patentes bénéficient d'exonérations spéciales : c'est le cas, une fois encore, des organisations de jardins familiaux (art. 1454-13°) ; sont également exemptées les associations de mutilés de la guer-

(31) Ces explications sont textuellement reprises du décret du 30 septembre 1966, cité à la note précédente.

re et du travail reconnues d'utilité publique pour l'émission de participations à la loterie nationale.

3. - *L'impôt sur les bénéfices des personnes morales.*

Il existe non pas un, mais deux impôts sur les bénéfices des personnes morales. Cette dualité est surtout importante pour les organismes non lucratifs, du type de ceux qui sont constitués conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901. Les paragraphes 1 et 6 de l'article 206 du C.G.I. en énoncent les principes. Aux termes du paragraphe 1, « sont passibles de l'impôt sur les sociétés, quel que soit leur objet, les sociétés anonymes... et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif ». Quant au paragraphe 6, il dispose que sous réserve des exemptions prévues aux articles 1384 et 1400 du présent code, les établissements publics... ainsi que les associations et collectivités non soumises à l'impôt sur les sociétés en vertu d'une autre disposition sont assujettis audit impôt, à raison de la location (ou de l'occupation) de leurs immeubles bâtis ou non bâtis et de l'exploitation des propriétés agricoles ou forestières ainsi que des revenus des capitaux mobiliers dont ils disposent lorsque ces revenus n'entrent pas dans le champ d'application de la retenue à la source visé aux articles 119 bis et 123 bis ci-dessus ».

Ces deux impôts se distinguent par leur nature, par leur taux et par leur champ d'application. Celui dont les principes sont énoncés au paragraphe 1 porte sur les bénéfices de la personne morale, c'est-à-dire sur le solde positif qui se dégage en fin d'exercice, toutes ressources et toutes dépenses confondues. Son taux s'élève, depuis l'ordonnance du 30 décembre 1958, à cinquante pour cent des bénéfices sociétaires. Son champ d'application est délimité par le caractère lucratif des opérations effectuées par la personne imposable, caractère analogue à celui énoncé en matière de contribution des patentes par l'article 1447 du C.G.I. Le critère du désintéressement aura donc à intervenir pour déterminer les groupements qui échappent à cet impôt.

Cependant les personnes morales qui échappent à l'impôt énoncé au paragraphe 1 tombent sous le coup de celui formulé par le paragraphe 6, dans la mesure où ils disposent de revenus fonciers et mobiliers. La matière imposable, ici, n'est plus constituée par des bénéfices, c'est-à-dire par le solde positif obtenu par soustraction des sorties aux entrées, mais par des revenus bruts, sans que leur montant puissent être réduit à proportion des pertes réalisées par ailleurs, par exemple dans la gestion d'une exploitation non lucrative (32). En revanche, le taux applicable à ces revenus,

(32) C.E. : 13 juillet 1963 — Droit fiscal : 1963. Comm. 1154.

au lieu de s'élever à cinquante pour cent, est limité à vingt-quatre pour cent (art. 219 bis). Au surplus, l'article 43-1 de la loi du 12 juillet 1965 a institué une limite d'exonération et une décote en faveur des personnes morales pour leurs revenus imposés au taux réduit de vingt-quatre pour cent. L'impôt n'est pas recouvré si son montant annuel est inférieur à cinq cent francs. S'il est situé entre cinq cent et mille francs, la personne morale qui en est redevable bénéficie d'une décote égale à la différence entre mille francs et ledit montant.

Ces avantages fiscaux montrent l'intérêt de la distinction entre les personnes morales, ou plus précisément entre les opérations, assujetties au paragraphe I ou au paragraphe 6 de l'article 206 du C.G.I. En effet, il est admis que la même personne morale soit assujettie au paragraphe I pour certains opérations, et au paragraphe 6 pour d'autres. Or le critère de cette distinction, la jurisprudence le trouvera, ici encore, dans la notion du désintéressement.

Signalons enfin une exonération plus apparente que réelle, et d'ailleurs disparue à partir de l'entrée en vigueur de la réforme de la taxe à la valeur ajoutée, au 1^{er} janvier 1968. C'est celle qui est énoncée à l'article 208 bis du C.G.I., issu de l'article 29 précité de l'ordonnance du 29 décembre 1958, dont le paragraphe II exonère de l'article 206-1 du C.G.I. les opérations réalisées par les organismes à caractère social et philanthropique se livrant à des opérations sans caractère lucratif, dans les mêmes conditions que celles justifiant leur exonération des taxes sur le chiffre d'affaires. En fait c'est une fausse exonération, dans la mesure où la jurisprudence fiscale, sur base du critère du désintéressement, tient déjà ces organismes à l'écart du champ d'application de l'article 206-1 du C.G.I.

Les taxes sur le chiffre d'affaires, la contribution des patentes et l'impôt sur les bénéfices des personnes morales constituent les trois domaines principaux pour lesquels le critère du désintéressement joue un rôle important. Cependant, d'autres chapitres du C.G.I. contiennent des dispositions tenant compte du même critère : citons simplement la taxe d'apprentissage, à laquelle sont seules assujetties les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés énoncé à l'article 206-1, l'impôt sur les plus-values, la taxe sur les spectacles et, jusqu'à la loi n° 63-613 du 28 juin 1963, la participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction créée par l'article 1^{er} du décret du 9 août 1953. Le rôle du critère du désintéressement est donc étendu. Il nous reste à examiner la notion elle-même du désintéressement.

B) *La notion de désintéressement.*

Comme nous l'avons déjà mentionné, cette notion est absente des textes législatifs. Elle constitue le pôle autour duquel s'est construite la jurisprudence fiscale pour soustraire certains organismes à des impositions trop lourdes. Elle forme la notion positive grâce à laquelle ont pu être déclarées inapplicables des impositions définies de façon négative ou embrouillée. Il s'en faut toutefois que la jurisprudence soit demeurée invariable au cours des temps. Une évolution remarquable est intervenue au cours des dernières années. Tout en nous attachant principalement à la période la plus récente, nous ne pouvons éviter de rappeler la jurisprudence traditionnelle.

1. - *La notion traditionnelle du désintéressement.*

Le problème de l'assujettissement de l'association constituée selon la loi de 1901 aux impôts frappant l'activité lucrative ou professionnelle des personnes morales se pose depuis plusieurs décennies. La patente est une contribution antérieure au XX^e siècle. Avant l'impôt sur les bénéfices des personnes morales, existait la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, dont l'assiette était considérée, comme son nom l'indique, par les « bénéfices des professions industrielles et commerciales ». Et l'article 59 de la loi du 25 juin 1920 instituait déjà une taxe sur le chiffre d'affaires sur les « affaires faites en France par les personnes qui, habituellement ou occasionnellement, achètent pour revendre et accomplissent des actes relevant des professions assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ». Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire des associations, s'est posé un problème de compatibilité entre le caractère commercial des actes frappés par de tels impôts, et les dispositions de la loi de 1901 interdisant le partage des bénéfices entre les membres de l'association.

L'administration et la jurisprudence fiscale se sont prononcées pour la compatibilité de ces textes. Deux arguments justifient leur point de vue. Tout d'abord, si la loi de 1901 prohibe le partage des bénéfices, elle n'interdit nullement la réalisation des bénéfices, ni l'accumulation des richesses entre les mains de l'association. Celle-ci peut donc parfaitement présenter le caractère lucratif exigé par les textes fiscaux précités. Ce point est d'autant mieux acquis que les associations de 1901 peuvent, en de nombreux domaines, porter concurrence aux exploitations commerciales. Aucune raison ne justifierait la rupture de la neutralité fiscale entre les associations et les sociétés. En effet, et c'est là que réside le deuxième argument invoqué pour assujettir l'association à l'impôt en général, et à l'impôt frappant les activités

commerciales en particulier, « il n'est pas dans la nature de la loi fiscale de tenir compte des buts : elle prévoit et atteint des réalités concrètes (un chiffre d'affaires, un immeuble, un revenu), ce qui la conduit à faire abstraction de leur affectation, et l'on comprend alors que les activités désintéressées puissent être soumises à la rigueur de cette loi » (33).

Cependant, s'il est parfaitement admissible que l'association de 1901 soit assujettie aux impôts susnommés, il n'en demeure pas moins vrai que ceux-ci ont pour objet de frapper des opérations et des activités de nature commerciale. Or que faut-il entendre par acte de commerce ? Celui-ci se définit comme un achat pour revendre. Mais cette notion de commerce se réduit-elle véritablement au pur et simple enregistrement d'un fait de transaction, sans qu'il soit tenu le moindre compte de l'intention de son auteur ? Le désintéressement de ce dernier ne va-t-il pas retentir sur la qualification de la transaction, et la faire échapper à l'impôt sur les actes de commerce ? La réponse doit être positive. Le doyen Geny (34) l'exposait naguère en ces termes : « La nature propre de l'acte de commerce suppose l'intention de lucre, idée de spéculation au sens large, et le défaut de pareille intention doit exclure de la catégorie juridique des actes de commerce même les opérations énoncées comme telles (dans le code de commerce) ...Si les opérations visées par les articles 632 et 633 du code de commerce sont à considérer comme des actes de commerce, c'est en vertu d'une présomption légale de leur caractère spéculatif, présomption qui peut être combattue par la preuve (contraire) de l'absence de toute intention de lucre ». La décision juridictionnelle rapportée en tête de la note d'où sont extraites ces lignes manifestait clairement l'antagonisme des notions d'acte de commerce et de désintéressement ; le conseil de préfecture de Bordeaux avait jugé que les circonstances de l'espèce donnaient « en fait comme en droit, à l'acte accompli dans les conditions et avec l'esprit dont il a été parlé, son caractère non seulement désintéressé, mais bienfaisant ;... dès lors, les opérations visées à la contrainte, étant l'opposé d'un acte de commerce, d'une affaire commerciale ou industrielle, ne peuvent et ne doivent pas tomber sous l'application de la loi établissant la taxe sur le chiffre d'affaires ».

Il reste à définir les éléments qui, selon la jurisprudence

(33) L. TROTABAS : Les activités désintéressées devant les impôts sur le revenu — D.H. chroniques pp. 29 à 32.

(34) Note sous Cons. de préf. de Bordeaux : 3 janvier 1930 — Syndicat d'initiative de Bordeaux — S. 1930 III 9.

traditionnelle, permettent au juge, dans chaque cas d'espèce, de reconnaître à l'activité de l'association un caractère désintéressé susceptible de la faire échapper aux impôts frappant les actes de commerce ou l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale. Les éléments pourront d'ailleurs être appréciés de façon plus ou moins exigeante selon l'impôt dont l'applicabilité est contestée (35). L'assujettissement aux taxes sur le chiffre d'affaires, qui frappent toute opération commerciale, est théoriquement plus malaisé à éviter que ne l'est l'assujettissement à la patente, qui prend en considération l'exercice d'une profession de nature industrielle ou commerciale, ou encore que l'assujettissement à l'impôt sur les bénéfices des personnes morales qui suppose, outre l'exercice d'une telle profession, l'existence effective d'un solde créditeur. Mais, au-delà de ces variables accessoires pour notre propos, les principes applicables pour tous ces impôts sont communs.

Monsieur le Conseiller d'Etat Lavagne en a dressé un tableau très complet dans une étude publiée en 1955 (36). Nous ne pouvons mieux faire qu'en reprendre les grandes lignes. L'étude minutieuse de la jurisprudence sur laquelle il fonde sa recherche l'a conduit à distinguer deux catégories de critères de l'activité non commerciale. Certains d'entre eux présentent un caractère fondamental, en ce sens qu'il en faut au moins un pour que l'association soit soustraite à l'impôt, à condition que quelques critères accessoires viennent renforcer l'opinion du juge.

Les critères fondamentaux sont les suivants : — l'activité dont l'imposabilité est contestée doit être conforme au but général poursuivi par l'œuvre ; — les prix pratiqués en contrepartie des services rendus doivent être inférieurs aux prix normaux, tels qu'ils sont fixés dans les entreprises analogues du secteur commercial ; c'est un point qui retient tout particulièrement l'attention du juge ; — les recettes normales tirées de cette activité doivent être très inférieures aux dépenses d'exploitation, et rendre nécessaire, pour l'équilibre de la gestion, le concours de fonds publics ou privés, sous la forme de libéralités ou de subventions. Ce principe du « déficit chronique » est le plus souvent le corollaire du critère précédent.

Quant aux critères accessoires, ils correspondent tous plus ou moins à l'idée que les modalités pratiques de l'exploitation la différencient nettement des modalités habituelles d'une gestion commerciale. Ainsi seront pris en considéra-

(35) cf. CHAVANON : note sous C.E. : 28 juillet 1941 — 6 octobre 1941 — 17 novembre 1941 — S. 1942 III 29.

(36) Les œuvres sociales et l'impôt. Droit social 1955 pp. 89 à 100.

tion : — l'absence ou la faible importance du personnel rémunéré par un salaire normal ; — l'absence du recours à la publicité ; — la limitation à certaines catégories de personnes des avantages de l'exploitation ; — l'ampleur limitée de l'exploitation ; — le caractère irrégulier ou occasionnel de l'activité annexe par rapport au but général de l'association ; — l'incorporation matérielle de cette activité au sein de l'œuvre.

Cependant, poursuit l'éminent auteur auquel nous empruntons ces développements, nombre de ces critères, s'ils se justifiaient à une époque où le mécénat privé était important, où les exigences techniques de la charité étaient relativement faibles, où le bénévolat existait encore, ne correspondent absolument plus aux réalités contemporaines. « Les critères sur lesquels se fondaient l'Administration et la jurisprudence ne peuvent s'attacher qu'à certains signes matériels, écrit-il. Or ces caractères extérieurs ont changé et, jusqu'à présent, les vieux critères juridiques élaborés au XIX^e siècle n'ont pas changé » (37). Pour remédier à cette situation, il proposait de nouveaux critères, construits à partir de deux idées directrices : la jurisprudence fiscale devrait prendre en considération le mérite social des œuvres, c'est-à-dire leur contribution à l'intérêt général, ainsi que leur mérite moral ; elle devrait aussi veiller à ce que les avantages fiscaux ne soient accordés aux œuvres que dans la mesure où celles-ci ne font pas concurrence aux entreprises industrielles et commerciales.

Les critères énumérés à l'appui de ces nouvelles orientations vont largement inspirer la jurisprudence, qui, à partir de 1960, renouvelle profondément la notion de désintéressement.

2. — *La notion récente de désintéressement.*

Le cadre général du problème de l'assujettissement de l'association aux impôts frappant les activités de nature commerciale subsiste intégralement. Le recours au cadre juridique de l'association de 1901 ne présume en rien du caractère désintéressé de l'organisme. Monsieur le Commissaire du gouvernement Ducamin le rappelait en 1962 à l'occasion d'une affaire portant sur l'assujettissement d'une association pour la pratique du sport équestre au versement forfaitaire prélevé au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (38) : « Le fait que son statut d'association lui interdise le partage des bénéfices ne signifie pas qu'elle est une association de bienfaisance laquelle, effectivement, est regar-

(37) Id. p. 95 — cf. aussi : VEDEL : J.C.P. 1957 II 9986.

(38) Conclusions sur C.E. : 22 juin 1962. Req. 71.766 — Droit fiscal 7 décembre 1962 : Doctrine.

dée par vous comme n'exerçant pas une profession. Ici, nous sommes en présence d'une association banale, constituée dans l'intérêt de ses membres, et qui n'a droit à aucune exonération particulière dès lors qu'elle accomplit habituellement les actes caractéristiques d'une profession ».

Les seules novations portent sur les éléments constitutifs de la notion de désintéressement. Encore ne faut-il pas se faire trop d'illusions sur la portée réelle de ces nouveaux éléments. La jurisprudence fiscale n'échappe pas totalement à « l'impressionnisme » (39), danger opposé, mais non moindre que le « mécanisme » du raisonnement du juge. En notre domaine comme en de nombreux autres, elle semble prendre une perception globale du caractère désintéressé présenté par l'exploitation pour laquelle est contestée l'assujettissement à l'impôt. S'étant formé une opinion, le juge puise dans les multiples éléments de nature à fonder en droit sa décision, ceux qui coïncident avec les circonstances de l'espèce. Cette méthode est sensible à l'examen des nombreux arrêts intervenus depuis 1960 dans notre matière. Tel élément de fait qui, un jour, vient à l'appui d'un des éléments constitutifs de la nouvelle notion du désintéressement sera invoqué, dans une autre affaire, pour soutenir un autre de ces éléments. Ceux-ci constituent autant de point de repères nécessaires à l'intelligence d'une jurisprudence passablement confuse ; leur existence est indispensable pour assurer aux associations intéressées un minimum de sécurité juridique, et les commissaires du gouvernement les utilisent dans leurs conclusions. Mais la clarté de leurs exposés ne se retrouve pas toujours dans la motivation des jugements qui les suivent, et encore moins dans la série des arrêts intervenus depuis celui du 31 décembre 1959, qui marque le tournant de la jurisprudence.

Dans ses conclusions sur cette affaire, Monsieur le commissaire du gouvernement Poussière proposait de retenir quatre critères pour apprécier le caractère désintéressé d'une association. Le juge les a adoptés et depuis, continue à s'en inspirer. Mais pour apprécier la portée de chacun d'eux, il est nécessaire d'analyser avec précision l'ensemble des décisions intervenues depuis lors, notamment de celles qui, en refusant de soustraire l'association à l'impôt, marquent les limites de la notion, et de celles qui, faisant droit à la requête des œuvres, mentionnent les arguments inopérants en chaque espèce.

Les quatre critères retenus par Monsieur Poussière concernaient le but désintéressé de l'association, le lien de rattachement entre l'activité donnant lieu à contestation et l'objet de l'association, les modalités non commerciales de la gestion de cette activité, enfin l'affectation des bénéfices éventuels en résultant à un emploi présentant « un lien suffisamment direct avec l'activité qui les

(39) VEDEL : note sous C.E. : 31 décembre 1959 : Hôpital-école de la Croix-Rouge — J.C.P. 1960 II 11.500.

a procurés » (40). Ces quatre points serviront de fil conducteur à notre analyse de la jurisprudence.

a/ L'association doit poursuivre des buts désintéressés.

La formule est devenue rituelle. C'est une constante de la quasi-totalité des arrêts soustrayant à l'impôt les activités d'une association, que de mentionner que celle-ci « ne poursuit, ni en droit, ni en fait, la recherche et la distribution des bénéfices ». En droit, l'association de 1901 ne peut opérer de partage. La question de fait est plus délicate à trancher ; or, la jurisprudence s'abstient d'expliciter ce qu'elle entend par cette formule ; elle se borne à la constatation d'un fait, sans expliciter autrement son opinion. Seules les décisions assujettissant l'association à l'impôt permettent de marquer les frontières au-delà desquelles l'association n'est plus en droit de prétendre qu'elle poursuit des fins désintéressées. Une association de propriétaires d'appareils à vapeur se livrant habituellement, moyennant rémunération, à des travaux techniques d'étude, de surveillance et de contrôle au profit des entreprises industrielles adhérentes, dont elle contribue ainsi à améliorer les conditions d'exploitation, est passible de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales sur la base de l'article 206-1 du C.G.I. (41). Il en va de même pour une association se livrant à des études et recherches professionnelles concernant les marchés de travaux immobiliers au profit des entreprises de bâtiment adhérentes (42). Et l'Automobile-Club dont l'activité consiste essentiellement à procurer à ses adhérents des avantages divers tels que la défense civile et pénale devant les tribunaux, l'intervention devant les commissions de retrait du permis de conduire, la délivrance de renseignements d'ordre touristique, etc... est redevable de la taxe sur les prestations de services, alors même que certains des services qu'elle rend profitent accessoirement à tous les usagers de la route et présentent de ce fait un intérêt public (43). Ces arrêts refusent de reconnaître à des associations dont la raison d'être est de procurer des avantages déterminés à leurs membres, les tiers n'en profitant qu'accessoirement, le caractère désintéressé. Pour la jurisprudence fiscale, la notion de désintéressement ne va pas sans esprit altruiste.

b/ Eventuellement, si l'activité sur laquelle porte le litige ne constitue pas l'objet même de l'association, elle doit s'y

(40) POUSSIÈRE : conclusions sur la même décision — Même référence et Droit fiscal : 25 mars 1960. Doctrine.

(41) C.E. 6 juin 1962 — Req. 49.107 — Droit fiscal 1962 comm. 755.

(42) C.E. 9 novembre 1964. Req. 60.412 — Droit fiscal 1964 Comm. 1250.

(43) T.A. Lille : 16 décembre 1964 : Automobile-club du Nord — Droit fiscal 1965 Comm. 684.

rattacher étroitement ou, tout au moins, avoir avec lui un lien de connexité manifeste.

Lorsqu'une exploitation ne correspond pas exactement à l'objet même de l'association, elle ne pourra échapper à l'impôt frappant les activités commerciales que si elle constitue un ensemble indissociable avec l'activité principale, que si elle concourt directement à la réalisation de cet objet. Pour cela, elle doit partager avec l'association le caractère désintéressé qu'exige la jurisprudence. En outre, elle ne doit pas atteindre à un volume hors de proportion avec les besoins de l'association. « Un établissement dont le volume excéderait les besoins nécessaires à la satisfaction en nature des buts du groupement cesserait d'être l'instrument d'une mission : il prendrait le caractère d'une exploitation, source de recettes. Cet établissement serait sinon indépendant, du moins distinct des services désintéressés, et par suite de nature à être envisagé séparément comme objet du droit fiscal » (44).

La jurisprudence intervenue depuis lors permet de préciser la condition ainsi énoncée. A la suite de son commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat admet, le 31 décembre 1959, que la gestion d'un hôpital-école « qui ne présente d'ailleurs qu'un caractère accessoire dans l'activité d'ensemble de la Croix-Rouge, n'est pas étrangère à l'objet de celle-ci ». Cet établissement concourt à l'effort de protection sanitaire poursuivi par l'association d'une part par les soins qu'il donne, et d'autre part, grâce à la formation d'infirmières qu'il rend possible dans de bonnes conditions. En 1965, le Conseil d'Etat reconnaît le même lien de connexité entre une association dont l'objet est de recueillir... des enfants orphelins ou abandonnés, d'assurer leur instruction générale et leur formation professionnelle » et l'un de ses établissements, qui « fait exécuter par certains de ses apprentis et en vue de leur formation, notamment dans un atelier de mécanique automobile et un atelier d'imprimerie, des travaux qui lui sont commandés par une clientèle extérieure », en notant qu'« il n'est pas établi que cette activité excéderait les besoins de l'enseignement poursuivi par la Fondation » (45). Bien que cet établissement présente tous les traits d'une exploitation industrielle, il est soustrait à l'impôt, car il constitue le moyen pour l'association d'atteindre son but, c'est-à-dire de doter d'une qualification professionnelle les jeunes qu'elle a recueillis et son ampleur correspond aux besoins de l'enseignement qu'elle leur dispense. Cette jurisprudence se range aux thèses défendues par

(44) POUSSIÈRE : Conclusions précitées.

(45) C.E. : 8 novembre 1965 : Fondation « les orphelins apprentis d'Auteuil » — Droit fiscal 1965 — Comm. 1191.

Monsieur le Conseiller d'Etat Lavagne en 1955, qui admettait la prise en considération par le juge de l'importance matérielle de l'exploitation annexe, à condition que celle-ci soit appréciée en proportion de l'activité générale de l'œuvre, et non, comme c'était le cas à l'époque où il écrivait, en termes absolus, ce qui revenait à pénaliser les œuvres s'efforçant de moderniser leurs installations et ainsi d'améliorer la qualité des services rendus.

La jurisprudence reconnaît le même lien de connexité à une activité qui, sans constituer le moyen d'accomplissement des buts de l'association leur est simplement complémentaire : l'activité d'hébergement et de fourniture de repas assurée par un foyer créé par une association ayant pour but de faire bénéficier les membres de la mutuelle des infirmières et assistantes sociales de la Croix-Rouge des avantages moraux et matériels de la vie de famille, constitue aux yeux du Conseil d'Etat, « le complément nécessaire de l'œuvre bienfaisante accomplie par les associations d'infirmières et d'assistantes sociales relevant de la Croix-Rouge française » et, par suite, échappe aux taxes sur le chiffre d'affaires. Cet arrêt apparaît encore plus intéressant si on le rapproche du jugement rendu dans la même affaire par le Tribunal administratif de Paris, dont la motivation nous apprend que le foyer susnommé était occasionnellement ouvert à des personnes étrangères à l'association, circonstance habituellement suspecte au juge fiscal (47).

En revanche, il n'existe pas un lien de connexité suffisant pour justifier une exonération, entre une association d'éducation populaire ayant pour but « l'organisation du fonctionnement matériel » des écoles libres locales, et le cinéma dont elle assure la gestion (48). Dans ses conclusions sur cette affaire, Monsieur le commissaire du Gouvernement Martin soulignait en ces termes l'absence de tout rapport entre l'activité rémunératrice du cinéma et l'objet propre et non lucratif de l'association. « Faire du cinéma est sans doute une activité fort louable, encore faut-il que cette activité s'exerce au profit d'une association, puisse se relier de quelque façon que ce soit à l'objet même de ladite association. Nous avons ne pas percevoir le lien qui existe entre la défense de l'école libre telle qu'elle est exprimée à l'article 2 des statuts de l'association et l'exploitation d'une salle de cinéma dès lors que cette exploitation n'est pas

(46) C.E. : 16 juin 1966 : Association « le foyer des infirmières ». Droit fiscal 1966 — Comm. 635.

(47) T.A. Paris : 29 octobre 1963 — A.J.D.A. 1964 — 486 — Obs. DRAGO.

(48) C.E. : 3 juin 1964 : Association d'éducation populaire de Saint-Pair-sur-Mer. Droit fiscal 1967 — n° 18, p. 130, avec les conclusions de Monsieur le commissaire du Gouvernement MARTIN.

consacrée uniquement à la projection de films éducatifs ». De la même façon, l'organisation du pari mutuel confié par le législateur aux sociétés de courses agréées et autorisées à cet effet se distingue de l'activité que fixe l'objet social desdites associations — l'amélioration de la race chevaline, notamment grâce à l'organisation de compétitions — et se trouve assujettie à la patente, malgré l'article 1453-5° du C. G.I. exonérant de cette contribution les sociétés d'élevage et les associations agricoles reconnues par la loi et dépendant du ministre de l'agriculture, et dont l'objet est de favoriser la production agricole (49).

A l'inverse, une activité apparemment désintéressée, telle que l'exploitation d'un sanatorium géré par une association de 1901, n'échappera pas à l'impôt lorsque, installée dans les locaux d'une clinique chirurgicale privée lucrative, la gestion des deux établissements s'avère en pratique indissociable (50). Le lien de connexité avec une activité lucrative conduit à l'assujettissement d'une exploitation apparemment désintéressée, de la même façon que le lien de connexité avec une association désintéressée soustrait à l'impôt une exploitation ayant certains traits communs avec une entreprise lucrative. Toutefois, la ressemblance si elle était trop accusée, conduirait le juge à refuser l'exonération fiscale. La notion de désintéressement ne s'apprécie pas seulement par rapport aux intentions des dirigeants de l'activité qui fait l'objet du litige. Il faut également tenir compte des modalités selon lesquelles elle s'exerce.

c/ L'exploitation doit se différencier des modalités de gestion habituelles dans les entreprises commerciales.

L'idée à laquelle se rattache ce troisième élément de la notion jurisprudentielle du désintéressement est la suivante : le caractère désintéressé d'une association et de l'établissement dont elle assure la gestion ne peut manquer de rejaillir sur les modalités de cette gestion, qui se différenciera d'une façon ou d'une autre, d'une exploitation de nature commerciale. Cette idée est tout à fait plausible et présente l'avantage de poser une limite à la concurrence que de tels établissements risqueraient de porter aux entreprises lucratives. Elle existait déjà avant la mutation jurisprudentielle que nous étudions. Celle-ci a cependant considérablement assoupli les indices permettant d'apprécier le caractère désintéressé de l'établissement. Ce sont principalement les prix pratiqués d'une part, et d'autre part le recours à la publicité, l'impor-

(49) C.E. : 7 avril 1967 : Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France — Droit fiscal 1967. Comm. 563.

(50) C.E. : 27 octobre 1965 : Association médicale de la Villa Sylvia — Droit fiscal 1965. Comm. 1128.

tance du personnel rémunéré à un tarif normal, et l'admission des personnes étrangères à l'association.

— L'indice essentiel : le problème des prix pratiqués par l'établissement.

La jurisprudence traditionnelle s'en tenait sur ce point à une position très rigoureuse, largement dépassée par l'évolution des techniques et de la législation sociale ; elle exigeait de l'œuvre qu'elle pratique des prix substantiellement inférieurs aux prix demandés par les entreprises lucratives. Sur ce point, l'infléchissement survenu depuis 1960 est très sensible. La seule condition qu'impose la jurisprudence actuelle est que « les prix des prestations n'accusent pas, dans leur ensemble, une recherche du profit pour lui-même » (51). Dès lors, il pourra bien être fait mention, dans les motifs de la décision du juge, et lorsque le cas se présentera, de l'infériorité des prix par rapport à ceux pratiqués par les entreprises commerciales (52), mais cet élément de fait ne constituera qu'un élément supplémentaire à l'appui du dispositif de décharge de l'impôt. Beaucoup plus fréquente est la mention : « Sans qu'il y ait lieu de s'arrêter à l'allégation de l'administration selon laquelle le prix de journée pratiqué dans les établissements similaires ne poursuivant pas de but philanthropique ne serait pas sensiblement plus élevé » (53), ce qui montre bien le caractère surabondant du critère antérieur. Un arrêt du Conseil d'Etat de 1961 note même que les prix de journée de l'établissement dont l'imposition est litigieuse, « ne sont pas supérieurs, dans l'ensemble, à ceux des hôpitaux publics » (54).

Toutes les fois où l'établissement respecte les prix de journée homologués par l'autorité publique, le juge exclut l'idée de spéculation. En revanche, s'il les dépasse, le juge conclut à son caractère commercial, « en admettant même que les différences constatées entre les prix pratiqués et les prix homologués aient correspondu à des soins complémentai-

(51) Conclusion **POUSSIÈRE** sur C.E. : 25 octobre 1961 : Secrétaire d'Etat au budget contre Association Hôpital S. Droit fiscal 1962 Comm. 3.

(52) C.E. : 31 décembre 1959 : Hôpital-hospice de la Croix-Rouge, précité — 28 mai 1962 — Req. n° 37.340. Droit fiscal 1962 Comm. 973.

(53) C.E. : 24 février 1960 : Secrétaire d'Etat au budget contre Association pour la réadaptation des enfants caractériels. Rec. p. 142 — 4 juin 1960 : Œuvre des villages d'enfants. Rec. p. 395 — 22 novembre 1961 : Association des diaconesses. Rec. p. 651 — 11 mai 1964 : Congrégation des sœurs de Saint-Joseph. Droit fiscal 1967 n° 18 p. 108, avec les conclusions **DUFOUR** — 26 avril 1965 : Etablissement de la congrégation des dames de Saint-Thomas de Villeneuve. Rec. p. 241 — 8 novembre 1965 : Fondation « les orphelins apprentis d'Auteuil » Droit fiscal 1965 — Comm. 1191.

(54) 25 novembre 1961 : Secrétaire d'Etat au budget contre hôpital S. précité.

res » (55). Lorsque la rémunération n'est pas fixée sur la base d'un prix de journée, le juge manifeste une grande réticence contre la pratique des forfaits, « susceptible par là-même de comporter une possibilité de profit ou un risque de perte » (56), donc une possible spéculation.

— les indices accessoires.

Avant l'arrêt du 31 décembre 1959, la jurisprudence fiscale prêtait une attention très spéciale à l'indice des prix, dont elle exigeait, pour que soit reconnu le caractère désintéressé de l'établissement, qu'ils soient notablement inférieurs à ceux pratiqués dans les entreprises analogues du secteur commercial. Désormais, cet indice n'a plus une signification positive, mais seulement négative. Si les autres conditions sont remplies, le critère des prix ne fait plus obstacle à la reconnaissance, par la jurisprudence fiscale, du caractère désintéressé de l'établissement que s'il laisse présumer une intention spéculative de la part de ses dirigeants. Cette intention apparaît notamment lorsque les prix pratiqués dépassent les prix homologués par les pouvoirs publics. La limite ainsi posée à l'extension de la notion de désintéressement est tout à fait justifiée.

La jurisprudence retient un autre élément qui s'oppose à ce que l'activité d'une association fasse l'objet d'une décharge d'imposition : le recours à des méthodes publicitaires. Cela est vrai soit de la publicité effectuée par l'association elle-même pour son propre compte (57), soit de celle insérée dans ses bulletins ou publications diverses pour le compte des annonceurs étrangers à l'association (58). Dans le premier cas, l'identité avec les méthodes en usage dans le secteur lucratif autorise le juge à considérer que l'association participe elle-même de ce caractère lucratif. Dans le deuxième, le recours à la publicité payante a pour effet d'entraîner l'assujettissement des travaux de composition et d'impres-

(55) C.E. 10 mai 1967 : Fondation grasse du Docteur Pierre d'Espinay — Droit fiscal 1967 Comm. 736 — Cet arrêt, il est vrai, se fonde sur les articles 271-31° et 1572 II 23° exonérant des taxes sur le chiffre d'affaires les affaires ayant un but sanitaire et social, à condition, notamment, que les prix pratiqués aient été homologués par l'autorité publique. Mais il est des cas où le juge ne prend pas ce texte au pied de la lettre : TA Paris : 29 octobre 1963 : AJDA. 1964. 486 Obs. DRAGO.

(56) T.A. Lille : 16 décembre 1964 : Automobile-Club du Nord précité cf. aussi : C.E. : 30 juin 1967 : Association « Automobile-Club du Midi ». Droit fiscal 1967 — Comm. 1001.

(57) T.A. Lille : 16 décembre 1964 : Automobile-Club du Nord précité.

(58) C.E. : 24 avril 1963 : Association nationale des S.A.R.L. Droit fiscal 1963. Comm. 536 — 1^{er} juillet 1964. Association Tourisme et Travail Droit fiscal 1967, n° 18, p. 124 — 15 juin 1966 : Amicale des policiers et anciens combattants. Revue de droit sanitaire et social 1966 p. 346. Note A. LAVAGNE.

sion de ces publications (59), et même de contribuer, lorsqu'elle est source de profits, à l'assujettissement de l'ensemble des activités de l'association.

En revanche, deux autres indices sur lesquels la jurisprudence fiscale fondait autrefois ses décisions d'imposition n'ont plus aujourd'hui qu'une portée très limitée. Il s'agit tout d'abord de l'argument tiré de la rémunération, non inférieure à celle pratiquée dans les entreprises lucratives du personnel salarié de l'établissement. La réglementation du travail rend cet indice caduc, et le bénévolat n'est plus à même de répondre aux qualifications exigées par le niveau des techniques. Il n'y a plus guère que les congrégations religieuses qui satisfassent à ce critère. Il s'agit ensuite de l'indice tiré de la non-ouverture des services de l'établissement à des personnes autres que leurs destinataires normaux. Pour les associations de bienfaisance, le groupe des destinataires est par définition extérieur à l'association. Pour les autres, il est normalement constitué par les adhérents de l'association. Mais nous avons eu l'occasion de mentionner que cet indice n'avait qu'une portée limitée (60), et que, même, l'ouverture à d'autres personnes qu'aux seuls adhérents pourrait contribuer, lorsqu'elles répond à l'intérêt public, à la reconnaissance du caractère désintéressé de l'établissement (61).

d/ Les bénéfices éventuels doivent être affectés à un emploi désintéressé.

La dernière condition posée par la jurisprudence pour qu'une activité d'une association désintéressée soit soustraite aux impôts sur le chiffre d'affaires, sur les bénéfices des personnes morales et à la patente se réfère à l'utilisation des bénéfices qui en sont issus. Ce critère suppose que l'activité, même désintéressée, puisse produire des bénéfices : cette question préalable doit être d'abord résolue.

La jurisprudence traditionnelle était fondée, comme nous l'avons vu, sur trois critères principaux, dont le troisième, dans l'énoncé de Monsieur Lavagne, était constitué par le principe du déficit chronique : les recettes normales de l'établissement devaient être très inférieures aux dépenses d'exploitation et rendre nécessaire un recours important à

(59) Sous réserve de l'article 271, par. 10 du C.G.I., exemptant des taxes sur le chiffre d'affaires « les affaires effectuées par les œuvres philanthropiques, charitables, ou poursuivant des buts entièrement désintéressés, en ce qui concerne la vente de leur propre bulletin ou annuaire et déchets d'imprimerie, ainsi que les travaux de composition et d'impression de ces publications »

(60) cf. TA Paris : 29 octobre 1963 et CE : 16 juin 1966 : Association « le Foyer des infirmières » — précités.

(61) T.A. Lille : 16 décembre 1964 : Automobile-Club du Nord — précité.

la charité publique et privée. Ce principe était tout à fait défectueux, dans la mesure où il aboutissait à pénaliser les associations les plus dynamiques, celles qui, soucieuses d'améliorer la qualité de leurs services ne pouvaient se satisfaire de la précarité inhérente à ce critère. Même assoupli par la prise en considération, non du bénéfice apparent, c'est-à-dire résultant du compte d'exploitation, mais du bénéfice réel, c'est-à-dire du précédent duquel est retranché l'équivalent comptable des prestations gratuites ou à tarif réduit fournies par l'association, la règle jurisprudentielle était excessivement rigoureuse et inadaptée aux conditions actuelles.

Dans un même mouvement, la nouvelle jurisprudence renonce à l'exigence des tarifs inférieurs aux prix pratiqués dans les établissements lucratifs similaires et à celle du déficit chronique, la renonciation à la première impliquant d'ailleurs l'abandon de la seconde. Premier en date, l'arrêt du 31 décembre 1959 énonce la nouvelle formulation en disant que « les bénéfices apparents procurés, nonobstant l'absence de recettes provenant de subventions ou de dons pendant les deux exercices considérés, par la gestion de l'hôpital-école, ont été dégagés grâce à une administration conduite aux divers échelons dans un esprit largement désintéressé ». Ce dernier membre de phrase est repris textuellement par la quasi-totalité des décisions postérieures soustrayant l'activité d'une association aux impôts frappant les exploitations commerciales. L'existence de dons ou de subventions, ou encore de prestations de service gratuites ou à tarif réduit, n'apparaît plus que comme un argument supplémentaire, et même surabondant, dans la motivation du juge. Il en est de même de la mention selon laquelle le tarif pratiqué n'inclut pas l'amortissement des installations (62). Ce sont là des circonstances que le juge constate favorablement, mais qui sont fort loin de déterminer sa décision. Le critère qu'il retient — l'administration conduite à tous les échelons dans un esprit largement désintéressé — est lui-même bien imprécis et, en fait, constitue plutôt une récapitulation des conditions posées par la jurisprudence que l'adjonction d'un élément supplémentaire. En tout cas, et là réside le point important, il a pour effet de rendre possible la réalisation de bénéfices.

(62) « L'incorporation aux prix de journée des dépenses de cette nature ne fait pas perdre à l'œuvre son caractère désintéressé. Les modes de financement ou d'amortissement, d'ailleurs favorisés par les pouvoirs publics sont la seule possibilité pour des associations à but non lucratif de moderniser leurs installations ; et n'impliquent en vérité aucun enrichissement » (DUFOUR — conclusions sur C.E. : 11 mai 1964 : Congrégation des sœurs de Saint-Joseph — Droit fiscal 1967 n° 18 p. 108.

Il reste à déterminer l'emploi qui peut en être fait. Dans ses conclusions sur l'arrêt du 31 décembre 1959, Monsieur Poussière posait le principe selon lequel « l'affectation des sommes doit présenter un lien suffisamment direct avec l'activité qui les a procurées ». Excluant l'idée d'un fonds commun dans lequel viendraient se fondre indistinctement tous les bénéfices procurés par les diverses exploitations d'une même association, et où pourraient puiser les dirigeants de l'association selon les besoins, il soutenait l'idée que les bénéfices résultant d'une activité donnée devaient être utilisés ou, mieux, affectés à des emplois en rapport direct avec ladite activité. Ce lien nécessaire entre l'activité particulière d'un établissement et l'activité générale de l'association devrait être reconnu « chaque fois que la symbiose de l'établissement et de l'association ne sera pas de nature purement financière, mais répondra à une organisation charitable d'ensemble ».

Dans une affaire postérieure, Monsieur Poussière est revenu sur cette distinction. En l'espèce, l'association avait utilisé une partie des bénéfices procurés par la gestion d'un hôpital à la souscription de rentes d'Etat et à la constitution de réserves. Le commissaire du gouvernement n'écarte l'imposition à l'impôt sur les bénéfices des personnes morales sur la base de l'article 206-1 du C.G.I. qu'en s'appuyant sur le fait que l'activité de l'association était toute entière centrée sur l'hôpital ; en conséquence l'établissement est tout à la fois la source des recettes et le cadre de leur emploi. Le Conseil d'Etat se borne à relever que les excédents de recettes « sont, sauf faible partie placée à titre de fonds de réserves, affectés à la modernisation des installations en vue d'une meilleure réalisation des soins et traitements et ne servent pas à procurer, même indirectement, des avantages matériels à d'autres que les malades hospitalisés » (63).

En fait, la jurisprudence ne semble pas avoir recours à l'idée mise en lumière par Monsieur Poussière. La motivation de ses arrêts ne fait guère allusion à l'obligation, pour les dirigeants de l'association, d'affecter les bénéfices tirés de l'exercice d'une activité à l'amélioration des conditions dans lesquelles celle-ci est pratiquée. Quelques arrêts mentionnent bien qu'ils ont été employés à la modernisation des installations (64), mais d'autres se contentent de dire que leur affectation n'a pas été étrangère à la mission géné-

(63) C.E. : 25 octobre 1961. Secrétaire d'Etat au budget contre Association Hôpital S. Droit fiscal 1962 (n° 3) concl. POUSSIÈRE.

(64) Outre le précédent, C.E. : 26 avril 1965 : Etablissement de la congrégation des Dames de Saint-Thomas de Villeneuve précité — 11 avril 1962 Req. n° 49. 626. Droit fiscal 1962 Comm. 627 — 17 avril 1967 : les foyers féminins de France et restaurants familiaux — Droit fiscal 1967. Comm. 568.

rale de l'œuvre (65) ou qu'ils ont été exclusivement affectés à la marche de l'œuvre (66). Le plus souvent, le critère tiré de l'affectation des excédents de recette procurés par l'exploitation dont l'administration demande l'assujettissement à l'impôt se ramène à la constatation que ces excédents ne tendent ni directement, ni indirectement, à procurer des avantages matériels ou autres aux dirigeants de l'association (67), ou encore à des personnes autres que les malades hospitalisés ou les personnes assistées par l'œuvre (68). En définitive, ce que la jurisprudence demande, c'est que les bénéfices soient affectés à des emplois désintéressés.

Au terme de l'analyse des critères retenus par la jurisprudence pour reconnaître à l'activité d'une association un caractère désintéressé, nous pouvons observer qu'ils sont extrêmement proches de ceux qu'avait suggérés en 1955 Monsieur le conseiller d'Etat Lavagne. Cet auteur distinguait selon que l'activité correspondait à l'objet général de l'œuvre, ou ne lui était qu'accessoire. Dans le premier cas, il retenait trois éléments : la conformité à l'objet de l'œuvre, le caractère désintéressé, en droit et en fait, de cette activité, l'établissement de prix en moyenne inférieurs à ceux des entreprises lucratives se livrant à des activités analogues. Dans le deuxième, il proposait de dénier le caractère désintéressé à l'activité qui se détacherait nettement de l'œuvre par sa nature ou par son objet, ou encore par ses locaux, par le personnel qui lui serait spécialement affecté, ou par la disposition des comptabilités, ainsi qu'à celle qui représenterait un certain volume par rapport à l'ensemble de l'établissement charitable et à celle enfin, qui s'exercerait dans les mêmes conditions que les entreprises lucratives similaires.

Il est facile de se rendre compte que la jurisprudence va au-delà de ces critères dans le sens du libéralisme. En ce qui concerne les activités annexes de l'association, le lien de connexité est largement interprété, puisqu'il suffit qu'il y ait complémentarité entre elle et les objectifs généraux de l'association, d'autre part, l'appréciation du volume de l'exploitation est seulement fondée sur le montant des besoins généraux à satisfaire, et non sur la prise en considération de son importance en valeur absolue. En ce qui concerne

(65) C.E. : 31 décembre 1959 : Hôpital-école de la Croix-Rouge — 28 mai 1962 : Req. n° 37.340. Droit fiscal 1962 Comm. 973 — 11 juillet 1960 : Œuvre lyonnaise de repos de la jeune fille au grand air Rec. (tables) p. 994 — 17 mai 1961 : dame GREGORY. Leb. p. 323.

(66) C.E. : 24 février 1960 : Association pour la réadaptation des enfants caractériels Leb. p. 142.

(67) C.E. 24 février 1960 : précité — 11 mai 1964 : Congrégation des sœurs de Saint-Joseph précité — 26 avril 1965 : Etablissement de la congrégation des Dames de Saint-Thomas de Villeneuve précité — 8 novembre 1965 : Fondation « Les orphelins apprentis d'Auteuil » précité — 17 avril 1967 : Les foyers féminins de France — précité etc...

(68) C.E. : 22 novembre 1961 : Association des diaconesses — précité — 11 mai 1964 : Congrégation des dames de Saint-Joseph — 24 mars 1965 : Etablissement des filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul — Leb. (tables) p. 900 ; etc...

les prix, nous avons vu qu'il suffisait qu'ils ne soient pas supérieurs à ceux des entreprises lucratives similaires. Quant à la condition de l'affectation désintéressée, elle constitue le prolongement logique de l'activité, et ne provoque pas un examen rigoureux du juge fiscal.

L'autorité réglementaire se rallie à son tour, aux critères jurisprudentiels. L'article 1^{er} du décret n° 67-731 du 30 août 1967 pris pour l'application de l'article 8-1, 9° b de la loi du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires décide en effet que le caractère désintéressé de la gestion des œuvres sans but lucratif présentant un caractère social ou philanthropique, résulte de la réunion de quatre conditions : gestion et administration bénévole, sans que les personnes qui les assument n'aient d'intérêt financier dans les résultats de l'exploitation, non-distribution des bénéfices ni octroi d'avantages particuliers au profit de personnes autres que celles en faveur desquelles l'activité de l'œuvre est exercée, activité de l'œuvre strictement conforme à son objet statutaire, enfin caractère complémentaire de l'activité annexe par rapport à l'activité générale de l'œuvre.

Ainsi se précise, au point de vue de la fiscalité des associations, une distinction entre deux catégories : celles qui présentent un caractère désintéressé, et celles dont l'objet ou les conditions de fonctionnement révèlent un caractère intéressé, sans qu'il y ait pour autant partage des bénéfices. Or cette notion de désintéressement semble bien correspondre au point de vue fiscal, au fait de l'instauration de relations de coopération entre l'association et les pouvoirs publics. C'est parce que l'Etat constatait le caractère d'intérêt général d'une catégorie particulière d'associations qu'il leur accordait précédemment des réductions ou des exonérations d'impôts. De même, c'est en tenant compte du désintéressement effectif avec lequel de nombreuses associations exercent leurs activités altruistes qu'il allège la pression fiscale qui leur serait normalement applicable. Et l'évolution récente de la jurisprudence exprime l'appréciation favorable que l'Etat porte sur ces œuvres, et sur le concours qu'elles lui apportent pour l'accomplissement de ses missions.

CHAPITRE III

LE CONTROLE SUR LES ASSOCIATIONS

Il existe un rapport étroit entre, d'une part, la nature et l'ampleur des contrôles auxquels sont soumis les associations de la loi de 1901 et, d'autre part, l'établissement de relations positives entre celles-ci et les pouvoirs publics. En fonction des buts pour lesquels elles ont été instituées, les mesures de contrôle se classent en deux grandes catégories. En certains cas, leur portée se limite à l'examen de la conformité des actes et des institutions qui font l'objet du contrôle aux réglementations générales qui leur sont applicables. L'autorité publique veille à ce que les normes posées par les textes soient effectivement respectées et à ce que les infractions qui seraient commises à leur rencontre fassent l'objet d'une sanction adéquate. Comme le note à juste titre M. Demichel (1), ces mesures de contrôle sont édictées principalement dans un but de police. Elles s'expriment en limitations, en interdictions destinées à garantir l'application des lois : pour notre propos, il s'agit notamment de la loi du 1^{er} juillet 1901, ainsi que des textes postérieurs visant certaines activités, quel que soit leur auteur. Toutes les associations supportent les contrôles provoqués par ces textes.

A ce contrôle général, se superposent en un nombre croissant d'hypothèses, des mesures de contrôle particulières à telle ou telle catégorie d'associations, celles-là mêmes qui sont en relation de collaboration avec les pouvoirs publics. Leur signification et leur portée sont tout autres que celles du contrôle à but de police. M. Demichel, les a parfaitement explicités : il s'agit d'instituer un « ordre économique et social positif » et non seulement de déterminer des limites négatives à l'exercice d'une activité. Et cette mutation résulte de la transformation des tâches de l'Etat. « Dans la mesure où le « Welfare state » a reçu le pouvoir de rétablir et de sauvegarder l'équilibre économique et social de la nation et, pour ce faire, le pouvoir de déterminer la forme et les moyens de cet équilibre, il ne sera plus admissible que la liberté de principe

(1) Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. L.G.D.J. 1960, p. 4-5.

laissée aux organismes privés leur permette de mettre cet équilibre en péril. Puisque l'ordre économique et social ne s'établit pas de lui-même, c'est à la puissance publique de le promouvoir et les particuliers doivent concourir à cette promotion. Si l'Etat les contrôle, ce sera pour s'assurer que ce concours se réalise dans les faits » (2). Le contrôle devient « un ensemble de directives » orientant l'action des organismes privés.

En changeant de sens et de portée, le contrôle sur les associations se diversifie en de multiples procédés, tout à fait étrangers à ceux que le législateur avait institués en 1901. Il se produit, sur le plan du contrôle comme sur celui, plus général, de l'association, un véritable éclatement. La loi de 1901 ne suffit plus dans un très grand nombre d'espèces, à fournir le point de référence par rapport auquel les autorités de contrôle apprécient le fonctionnement d'une association. Beaucoup d'autres textes interfèrent avec elle et prévoient des mesures de contrôle insoupçonnées du législateur de 1901.

Pendant, avant d'aller plus loin, un problème de définition se pose. Que faut-il entendre par contrôle ? Faut-il inclure dans cette notion tout mécanisme juridique permettant à la puissance publique d'influencer le comportement des personnes privées contrôlées, et de peser sur les décisions de leurs dirigeants ? N'est-il pas possible d'en donner une définition plus restrictive en même temps que plus précise ? Ou tout au moins d'en tracer les limites externes ?

De ce point de vue, il nous paraît de bonne méthode de distinguer deux modalités selon lesquelles les pouvoirs publics ont la possibilité d'orienter l'action des organismes autonomes. Dans une première hypothèse, une autorité normalement publique, mais parfois aussi privée, est investie du pouvoir de veiller à la conformité de l'activité d'une personne ou d'une institution autonome par rapport à une norme fixée au préalable, ou tout au moins par rapport à un modèle de comportement tracé en fonction de la nature des objectifs dont l'accomplissement a été confié à cette personne ou à cette institution autonome. On parle volontiers, en ce cas, de contrôle externe. Par définition, l'autorité de contrôle se distingue de l'autorité contrôlée, qui a seule compétence pour accomplir l'acte sur lequel porte le contrôle. L'exemple le plus caractéristique de cette situation se trouve dans le domaine du contrôle hiérarchique : le supérieur hiérarchique est incompétent pour accomplir l'acte qui entre dans les attributions de son subordonné, mais en tant qu'autorité de contrôle il peut seulement l'annuler ou le réformer. Le pouvoir de substitution ne lui appartient que dans des cas exceptionnels.

Tout autre est l'hypothèse donnant lieu, selon la terminologie habituelle, mais inexacte, à contrôle « interne ». Elle se trouve

(2) Id. p. 5.

réalisée dans les institutions dans lesquelles les pouvoirs publics participent directement à la décision. Il en va ainsi dans les sociétés d'économie mixte, ainsi que dans les associations « mixtes » dont nous avons déjà parlé (3). En fait, il n'y a pas lieu de parler de contrôle à propos de la présence de représentants de l'Etat à l'Assemblée générale et au Conseil d'administration de ces organismes, puisque la prétendue « autorité de contrôle » est fondue dans le collège compétent pour prendre la décision. Seule cette dernière, fruit de la délibération commune des représentants de l'Etat et des autres personnes juridiques représentées, est susceptible de contrôle, contrôle nécessairement « externe ».

La notion de « contrôle interne » est donc à rejeter, car contradictoire dans les termes. C'est une chose de dire que la présence de représentants de l'Etat dans les organes directeurs d'une association est de nature, comme et même plus que l'exercice d'un contrôle exercé par des personnes extérieures à l'association, à influencer profondément l'activité et le fonctionnement de cette association. C'en est une autre d'assimiler dans la même notion deux procédés juridiques qui relèvent de techniques profondément différentes. Nous nous en tiendrons donc dans ce chapitre à la stricte notion de contrôle externe, l'intervention de l'Etat dans les organes internes de l'association ayant déjà fait l'objet de développement antérieurs (4). Après avoir rappelé les contrôles qui s'exercent normalement sur l'ensemble des associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, nous vérifierons l'éclatement de ces contrôles, éclatement résultant de la multiplication et de la diversification des mesures de contrôle édictées en fonction de l'objet de ces associations.

SECTION I

LES CONTROLES PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES ASSOCIATIONS REGIES PAR LA LOI DE 1901

L'ensemble des associations placées sous le régime édicté par la loi du 1^{er} juillet 1901 sont assujetties à certaines mesures de contrôle. Ce sont d'abord celles qui sont prévues dans le corps même de la loi. Ce sont également celles qui résultent de l'applicabilité aux dites associations de certaines réglementations de portée très générale.

A) *Les contrôles énoncés dans la loi du 1^{er} juillet 1901*

Parmi les diverses mesures de contrôle énoncées dans la charte

(3) cf. supra, Deuxième Partie chap. III.

(4) cf. supra, Troisième Partie — Chap. I — Section I.

de l'association, nous distinguerons celles qui sont exercées par l'autorité judiciaire, et celles dont la mise en œuvre incombe aux autorités administratives.

1. — *Les contrôles judiciaires*

La loi du 1^{er} juillet 1901 édicte le statut juridique d'une liberté publique, la liberté d'association. Le contrôle appartient donc à l'autorité judiciaire, traditionnellement considérée comme gardienne de la propriété et des libertés fondamentales. L'article 3 dispose que « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet ». Dans la rédaction du décret du 23 octobre 1935, l'article 7 de la loi de 1901 prévoit « qu'en cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association est prononcée par le Tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. Celui-ci peut assigner à trois jours francs et le Tribunal, sous les sanctions prévues à l'article 8, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association ». En outre, « en cas d'infraction aux dispositions de l'article 5 (relatif à la formalité de la déclaration), la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé et du ministère public ».

2. — *Les contrôles administratifs*

La formalité de la déclaration ne constitue pas, à proprement parler, une mesure de contrôle, dans la mesure où l'autorité publique ne dispose que d'un pouvoir lié, et ne peut en aucun cas s'opposer au dépôt de la déclaration, dès lors que toutes les mentions prévues y figurent et qu'elle est déposée à l'administration — préfecture ou sous-préfecture — compétente.

En revanche, il est permis de parler de contrôle à propos du droit de communication appartenant au préfet pour vérifier la nationalité d'une association quelconque. L'article 27 de la loi de 1901 dispose, dans sa rédaction issue du décret du 12 avril 1939, que, pour veiller à l'application de la réglementation sur les associations étrangères, « les préfets peuvent à toute époque, inviter les dirigeants de tout groupement ou de tout établissement fonctionnant dans leurs départements, à leur fournir par écrit, dans le délai d'un mois, tous renseignements de nature à déterminer le siège auquel ils se rattachent, leur objet réel, la nationalité de leurs membres, de leurs administrateurs et de leurs dirigeants effectifs ». Ce contrôle, limité

dans sa portée, s'exerce sur l'ensemble des associations, à quelque catégorie qu'elles appartiennent (5).

La notion de contrôle s'affirme surtout dans le cas des associations reconnues d'utilité publique. La reconnaissance, « haute faveur » de l'administration, est un acte-condition, dont l'octroi est subordonné à l'accomplissement de certaines conditions définies par la loi de 1901 et par le règlement d'administration publique, et qui a pour effet de doter l'association bénéficiaire d'un statut préétabli. Elle implique d'une part une appréciation de l'administration sur la légalité de l'association, sur sa légitimité et sur son fonctionnement, et d'autre part l'acceptation par l'association de statuts-types rédigés par le Conseil d'Etat et comportant, entre autres clauses, un engagement à se soumettre à un contrôle limité, se traduisant par l'expédition annuelle à l'autorité compétente de documents retraçant l'activité de l'association durant l'exercice écoulé.

En outre, l'association reconnue d'utilité publique n'est habilitée à exercer effectivement sa capacité de recevoir des libéralités qu'à condition d'y être autorisée par l'autorité de contrôle, c'est-à-dire, dans le dernier état de la réglementation (6), par le préfet lorsque la libéralité s'élève à un chiffre inférieur ou égal à 300.000 francs, et par décret en Conseil d'Etat quand la valeur de la libéralité dépasse ce montant, ou encore si le préfet normalement compétent a refusé de donner l'autorisation sollicitée.

Enfin, il convient de noter la possibilité appartenant à l'autorité administrative, en vertu de la loi du 10 janvier 1936, et des textes la complétant, de dissoudre les groupements de fait qui provoqueraient à des manifestations armées, auraient pour but de porter atteinte au territoire national ou à la forme républicaine du Gouvernement, auraient le caractère de groupe de combat ou de milice privée, feraient obstacle au rétablissement de la légalité républicaine ou feraient profession d'exalter la collaboration.

Toutes ces mesures de contrôle sont exclusivement destinées, comme le constate M. Demichel, à empêcher les associations « d'acquérir une puissance politique et financière susceptible de devenir dangereuse pour l'Etat et pour l'ordre public en général » (7). En les édictant, le législateur avait pour but de prendre des précautions contre les dangers politiques ou économiques que peuvent recéler les associations. Il s'agit donc

(5) cf. Cass. crim. : 27 mars 1957 — J.C.P. 1957, IV éd. G 69 - 6 mars 1958 — Bull. crim. n° 227.

(6) décret n° 66 — 388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations fondations et congrégations — J.O. 17 juin, p. 4.870.

(7) op. cit. p. 703.

bien d'un contrôle de police, orienté vers la protection de l'ordre public existant, nullement vers la promotion d'un ordre économique ou social désirable.

B) *Les contrôles sur l'application des lois par les associations de 1901.*

L'analogie entre ce type de contrôle et le contrôle à but de police dont la loi du 1^{er} juillet 1901 constitue un bon exemple est soulignée par M. Demichel, lorsqu'il constate, au terme de son étude, qu'il s'agit d'un « phénomène sui generis qui s'apparente par son but, à la police judiciaire, mais qui emploie la technique du contrôle de l'Etat » (8). Ce genre de contrôle n'a en effet d'autre objet que de constater les infractions commises à la réglementation existante et d'y mettre fin, soit par l'application de sanctions administratives, soit par la formulation de conseils et de recommandations destinées à remédier à une situation irrégulière.

Les associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 sont soumises à de tels contrôles pour toutes leurs activités entrant dans le champ d'application des textes généraux. Ainsi ne jouissent-elles d'aucun privilège au regard, par exemple, de la législation fiscale, ou encore, si elles emploient un personnel salarié, de la réglementation du travail ou de la sécurité sociale. En de telles matières, le législateur n'établit aucune distinction selon la forme de l'institution. Les associations supporteront donc, au même titre que les autres organismes privés, les enquêtes et investigations prévues par les textes. Ce point n'appelle pas de développements particuliers (9). Il constitue simplement le complément inévitable des lois imposant certaines obligations aux personnes privées, le moyen de vérifier l'application effective des textes.

Considérées globalement, les associations ne sont donc soumises, tant par la loi de 1901 que par les textes généraux, qu'à des contrôles de portée limitée. Le législateur se borne à exiger d'elles qu'elles se conforment aux prescriptions légales et réglementaires. Au surplus, certaines de ces mesures de contrôle ont perdu de leur vigueur dans la mesure où les préoccupations qui avaient suscité leur institution sont aujourd'hui en grande partie périmées. En particulier, le contrôle de l'acceptation des dons et legs aux associations reconnues d'utilité publique ne semble plus être strictement exercé, car la mainmorte ne provoque plus les suspicions qu'elle éveillait en 1901.

(8) op. cit. p. 702.

(9) Pour plus de détails, cf. DEMICHEL op. cit. pp. 92 et s.

SECTION II

LA MULTIPLICATION DES CONTROLES PARTICULIERS
A CERTAINES CATEGORIES D'ASSOCIATIONS

Aux contrôles initiaux énoncés dans la loi du 1^{er} juillet 1901 et aux contrôles généraux résultant de textes applicables à l'ensemble des associations, se superposent de nos jours d'innombrables modalités de surveillance de nombreuses espèces d'associations. Sur le plan du contrôle comme sur celui du statut global de l'association, l'évolution poursuivie depuis 1901 aboutit à un éclatement de la charte de l'association. Il n'y a d'ailleurs rien d'étonnant dans cette constatation, car les deux phénomènes sont intimement liés. C'est parce que les fonctions actuelles de l'Etat se sont considérablement développées depuis le début du siècle que la puissance publique s'est engagée sur la voie d'une collaboration poussée avec les organismes privés. Mais parce qu'elle demeure responsable, en dernier ressort du bon accomplissement des objectifs d'intérêt général ratifiés par le corps électoral, l'autorité publique est inévitablement conduite à imposer aux associations et aux organismes privés dont elle accueille la collaboration, sinon en tous les cas une ligne de conduite détaillée, du moins certaines orientations dont elle surveille le respect.

La multiplication des contrôles sur les associations et organismes privés apparaît ainsi comme la rançon de l'extension des tâches de l'Etat. A moins de tout concentrer entre ses mains, celui-ci est conduit à associer à ses missions un nombre croissant d'institutions privées, et à multiplier les ramifications à travers lesquelles s'accomplit l'intérêt général. Cependant il est une tâche dont il ne peut se démettre, celle d'assurer une certaine cohésion entre toutes ces institutions, de veiller à ce que les privilèges et les secours qu'il leur accorde ne soient pas détournés de leurs destinations, mais contribuent à la réalisation de l'ordre économique et social désirable. De telle sorte que l'apparent paradoxe analysé en 1930 par MM. Maspétol et Laroque au sujet de la tutelle administrative est intégralement transposable dans le domaine du contrôle sur les associations et les organismes privés : « La tutelle administrative, écrivent-ils (10)..., est une institution de liberté. Elle trouve tout à la fois son origine et sa fin dans la décentralisation. Sans doute peut-il à première vue paraître paradoxal de rapprocher ces deux notions en apparence contradictoires ; mais si, dans les faits comme dans le domaine des idées, la tutelle administrative s'oppose à la décentralisation pour en marquer les limi-

(10) La tutelle administrative — Editions Sirey — 1930 pp. 8-9.

tes, il n'en est pas moins vrai que ces notions sont indissociablement liées et que dans un Etat unitaire la décentralisation ne va pas sans tutelle ni la tutelle sans décentralisation ». De la même façon, pourrions-nous dire, dans un Etat dirigiste, le pluralisme social ne va pas sans contrôle ni le contrôle sans pluralisme.

Dans une étude portant sur le contrôle de l'administration, M. le professeur Denis Levy note que « pour qu'il y ait contrôle de quelque chose, il faut que ce quelque chose puisse être rapporté à un élément donné et apprécié par rapport à cet élément. Le contrôle est donc toujours nécessairement confrontation et recherche de conformité. Il comporte obligatoirement deux termes et un rapport entre les deux » (11). L'exercice du contrôle suppose un système de référence. Cette proposition est également valable pour les contrôles actuels et pour ceux résultant par exemple de la loi de 1901. Mais, à la différence de ces derniers comme de ceux dont l'objet est de vérifier l'application des lois, les contrôles spéciaux à certaines catégories d'associations témoignent de l'éclatement du système de référence comme des modalités d'exercice du contrôle.

Paragraphe I

L'ECLATEMENT DU SYSTEME DE REFERENCE

L'éclatement du système de référence se manifeste d'abord à travers la multiplication des textes. Il est également perceptible dans l'interprétation qu'il convient de donner de l'opération de conformité entre l'institution qui fait l'objet du contrôle et la norme de référence.

A) La multiplication des textes de référence.

Ni la loi de 1901, ni les textes généraux relatifs aux conditions de travail des salariés, à leur affiliation à la sécurité sociale, ou encore à la fiscalité des organismes privés ne suffisent actuellement à rendre compte de l'ampleur et de la portée des contrôles exercés par l'administration sur les associations. Pour en avoir une représentation exacte, il est devenu indispensable de remuer des volumes considérables de journaux officiels pour retrouver, à propos de chaque catégorie d'associations, les textes instituant les contrôles propres à chacune, ainsi que ceux relatifs aux mesures de contrôle auxquelles sont soumises les associations bénéficiaires de subventions publiques ou recevant un concours financier de l'Etat. La simplicité initiale a fait place à une accumulation de textes, dont les dispositions éparses expriment fréquemment

(11) In : *Traité de science administrative* Paris 1967, p. 694.

l'alourdissement des contrôles imposés par l'Etat au fur et à mesure que les années passent. La même association aura ainsi affaire à toute une gamme d'autorités de contrôle, aux pouvoirs très divers selon que le contrôle portera sur tel ou tel élément de son activité.

Si l'on cherche à prendre une vue globale des contrôles exercés sur l'ensemble des associations, le tableau n'est pas plus clair. On pourrait s'attendre à retrouver, de catégorie d'associations en catégorie d'associations, un certain nombre de constantes. Or il n'en est rien. Les textes instituant des contrôles sur les associations et fixant les règles par rapport auxquelles ces contrôles doivent être exercés sont aussi variés d'un type d'associations à l'autre qu'ils peuvent l'être, pour une seule association, d'une modalité de contrôle à l'autre.

B) *L'opération de conformité.*

Après avoir noté que le contrôle était toujours nécessairement « confrontation et recherche de conformité », M. le professeur Levy ajoute que ce rapport de conformité « n'est pas forcément constatation d'une identité. Dans certains cas, le contrôle se traduira sans doute par la recherche de cette adéquation totale entre la base de référence et le point examiné ; dans d'autres il y aura une marge d'appréciation — et ce que l'on peut considérer comme des degrés. Le contrôleur sera amené à envisager si l'élément sur lequel il opère est sur l'échelle de conformité dans les limites que lui assignent les normes qui ont été fixées. Mais, qu'il y ait conformité stricte ou conformité avec des tolérances, le contrôle garde la même nature. Il est rapprochement d'une activité de l'Administration, telle qu'elle est, a été ou sera, avec ce qu'elle doit, devait ou devrait être » (12).

Or au fur et à mesure que les contrôles généraux portant sur l'ensemble des associations cèdent la place à des contrôles particuliers, édictés à propos d'une catégorie déterminée d'associations, la marge de pouvoir discrétionnaire appartenant à l'autorité de contrôle s'accroît, car le système de référence devient plus imprécis. Dans le contrôle institué par la loi de 1901, il s'agit simplement de fixer les limites au-delà desquelles la liberté d'association serait susceptible de créer un trouble pour l'ordre public et pour les bonnes mœurs. Dans les contrôles institués pour veiller au respect de la réglementation existante, les dispositions contenues dans les textes dont il s'agit d'assurer l'application marquent les frontières du pouvoir d'appréciation de l'autorité de contrôle. Celle-ci peut tolérer des infractions passagères, dans la mesure où elle l'estime opportun mais elle ne saurait exiger davantage que ne le font les textes.

Nous avons donc affaire, dans les hypothèses précédentes, à

un pouvoir lié, même s'il ne l'est pas aussi strictement dans tous les cas et laisse parfois une certaine latitude d'appréciation à l'autorité de contrôle. Mais cette latitude d'appréciation ne peut être exercée que dans le sens d'une atténuation des sanctions, non dans celui d'un élargissement du système de référence, lequel est clairement énoncé. La seule exception se trouve dans le cas de la reconnaissance d'utilité publique, qui est octroyée discrétionnairement, mais qui ne donne à l'association bénéficiaire qu'un supplément de capacité juridique, et nullement des prérogatives exorbitantes du droit commun.

Lorsque le contrôle a pour but d'instituer un ordre économique et social positif, ou encore lorsqu'il est la conséquence de l'octroi, par l'autorité publique, de subventions ou d'un concours financier en faveur de l'association, le système de référence perd toute rigidité. Il n'est plus question en effet de tracer les limites en dehors desquelles l'association ne saurait s'aventurer impunément mais de promouvoir une action qui soit conforme à l'intérêt général. Comme l'écrit encore M. Demichel (13), « l'administration ne se contente plus d'interdire, elle prescrit. Elle pénètre dans le fonctionnement de l'organisme, influe sur ses décisions. Le contrôle n'est plus une limite à l'intérieur de laquelle les organismes privés peuvent agir librement, il est un ensemble de directives qui orientent leur action ».

Le système de référence n'est plus juridique mais politique. Il est constitué par le programme économique, social, culturel, du Gouvernement en fonction, et donc à l'abri de toute intervention du juge de l'excès de pouvoir. Celui-ci, faute de pouvoir examiner l'objet même du contrôle, se cantonne dans la vérification des éléments externes de la légalité : règles de compétence et de procédure, exactitude matérielle des motifs, enfin utilisation de ses pouvoirs par l'autorité de contrôle conformément à l'intérêt général, notion trop imprécise pour permettre au juge une intervention efficace. Mais au-delà de ces points, on pénètre dans le domaine de l'opportunité. Les contrôles modernes, c'est-à-dire ceux qui correspondent à l'établissement de relations de collaboration entre les organismes privés et un Etat responsable du progrès général de la collectivité nationale, sont nécessairement empreints d'un caractère discrétionnaire accusé.

Nous sommes loin des contrôles applicables à l'ensemble des associations. Tant en ce qui concerne ses sources que pour sa portée, la notion traditionnelle du contrôle sur les associations subit un véritable éclatement. Le même phénomène se produit au niveau des modalités du contrôle.

(13) op. cit. p. 4 — Le même auteur écrit plus loin : « l'Etat ne joue plus le rôle d'un gendarme qui recherche des infractions mais bien plutôt celui d'un tuteur qui oriente l'activité des organismes privés dans le sens de l'intérêt commun ». (p. 125).

Paragraphe II

L'ECLATEMENT DES PROCEDES DE CONTROLE

Cet éclatement se manifeste à deux points de vue : tout d'abord à celui du fondement juridique du contrôle, en deuxième lieu à celui des modalités d'exercice de ce contrôle.

A) Le fondement juridique du contrôle.

Le droit français ne laisse pas de place au doute sur ce point. Tout contrôle sur des organismes privés doit trouver sa source dans une loi. Mais la loi n'est le plus souvent que la cause première du contrôle, et doit être complétée par des causes secondes diverses.. Or, de plus en plus fréquemment, la loi se borne à énoncer le principe d'un contrôle, et il appartient à l'autorité réglementaire ou administrative d'en énoncer les modalités d'application ainsi que de désigner les associations effectivement soumises à ce contrôle.

1. — La loi, cause première du contrôle.

En dépit de l'introduction, par la constitution du 4 octobre 1958, d'un principe de répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire, la faculté d'imposer des contrôles aux associations constituées dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 continue d'appartenir au pouvoir législatif.

Sous les III^e et IV^e Républiques, le principe de la légalité des sources du contrôle sur les associations de 1901 reposait sur un double fondement : les libertés publiques, parmi lesquelles celle d'association est une des plus importantes, et la théorie de la personnalité morale (14). Toutefois, comme le note M. Demichel, cela ne signifie pas que seul le législateur ait compétence de déterminer dans tous leurs détails les modalités de ce contrôle. Ce qui importe, c'est qu'il en énonce le principe, après quoi, le pouvoir réglementaire, s'appuyant sur cette disposition légale, édicte lui-même les mesures d'application.

Les mêmes principes restent valables sous l'empire de la Constitution de 1958. L'article 34 de ce texte réserve à la loi la compétence de fixer les règles concernant « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Or, il n'est pas douteux que la liberté d'association demeure une liberté fondamentale et ne puisse, en conséquence, faire l'objet de limitations ou d'empiètements

(14) cf. DEMICHEL — op. cit. pp. 408 et s.

autrement qu'en vertu d'une disposition légale. Au surplus, « l'interprétation stabilisatrice » (5) donnée par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat à la répartition des compétences effectuées par les articles 34 et 37 de la Constitution, doit contribuer au maintien des principes antérieurement admis, lorsque ceux-ci ne sont pas en contradiction manifeste avec les textes. Enfin il y a lieu d'appliquer en notre matière certains principes dégagés pour la liberté du commerce et de l'industrie ; or, en ce qui concerne cette dernière liberté, « dès l'instant qu'une profession est soumise à un régime de déclaration ou d'autorisation, le pouvoir réglementaire peut prévoir des aménagements à cette réglementation. Mais seul le législateur est habilité à porter une première atteinte à un régime de liberté » (16). A plus forte raison en va-t-il de même en ce qui concerne la liberté d'association, sans qu'il faille tenir compte de l'existence d'une formalité telle que la déclaration, qui a un simple but de police, et ne poursuit nullement la réalisation d'un ordre économique et social positif.

Il appartient donc à la loi de poser le principe du contrôle sur telle catégorie d'associations, et aux textes réglementaires et individuels d'en apprécier les modalités d'exercice. En fait, le pouvoir exécutif assure d'ordinaire le rôle principal, tout d'abord parce que le législateur se contente fréquemment d'énoncer en termes généraux la soumission de telles associations à un contrôle administratif, et laisse ainsi au pouvoir exécutif et administratif une très grande latitude d'action, parfois aussi en vertu d'une délégation de compétence — décrets-lois sous la IV^e République, ordonnances de l'article 38 de la Constitution de 1958. Le plus souvent le contrôle ainsi édicté par les textes ne s'applique pas automatiquement à telle ou telle association. S'agissant d'un contrôle dont le but est de promouvoir un ordre public positif grâce à la coopération des associations, l'Etat doit rester libre de choisir les institutions dont il entend s'assurer la collaboration. Dans un premier temps, il établit un statut, une réglementation, destinés à fixer le cadre dans lequel s'effectuera cette collaboration. Mais il ne désigne pas précisément quelles associations y seront soumises. Il laisse à l'administration le soin d'apprécier cas par cas. Il n'en va autrement que lorsque le destinataire du statut et du contrôle est immédiatement identifiable : l'Association française pour la formation professionnelle des adultes est ainsi directement soumise aux mesures énoncées par les arrêtés du 1^{er} et du 18 février 1966 sur le contrôle financier, et le fonctionnement financier et comptable de l'association. Il en va de

(15) F. VINCENT : De l'inutilité de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. A.J.D.A. 1965 p. 576.

(16) Id. p. 575.

même de l'association du sport scolaire et universitaire, ou encore des unions d'associations familiales. Mais ce sont des espèces rares. Ordinairement, une association n'est soumise à statut particulier et à contrôle qu'après avoir été nommément désignée par un acte administratif, cause seconde du contrôle de l'Etat.

2. — *Les causes secondes du contrôle*

Lorsque la loi ne précise pas nommément les associations qui sont soumises au contrôle qu'elle prescrit, le problème se pose de savoir comment il sera possible d'individualiser les institutions intéressées, ou encore à quelles conditions une association donnée sera justiciable des contrôles prescrits par le législateur. Deux hypothèses sont possibles : soit que la soumission au contrôle de l'Etat soit la conséquence d'un acte soit qu'elle résulte d'un fait. Dans le premier cas, nous nous trouvons en présence d'un acte-condition, dans le deuxième, d'un fait-condition.

Selon la forme dans laquelle ils sont pris, les actes-condition se répartissent eux-mêmes en deux catégories ; les actes unilatéraux et les actes bi ou plurilatéraux.

a) L'acte-condition unilatéral : l'agrément.

L'exigence d'un agrément se rencontre très fréquemment dans les textes concernant les organismes privés. Mais il n'a pas toujours la même signification ni la même portée juridique. Par ailleurs, certains textes emploient d'autres termes : autorisation, reconnaissance, alors que le recours à la notion d'agrément paraît s'imposer. Nous nous trouvons donc en présence d'une terminologie très fluide, à l'intérieur de laquelle il convient d'introduire quelque clarté (17). L'agrément est d'abord fréquemment employé au sens d'approbation. L'arrêté ministériel du 18 février 1966 sur le fonctionnement financier et comptable de l'Association pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre — aujourd'hui A.F.P.A. — instaure divers agréments de ce type : dans son article 2, il dispose que le directeur de l'association est désigné par l'association, mais qu'il doit être agréé par le ministre des affaires sociales. De même, la désignation du trésorier est soumise à un agrément délivré par la même autorité (art. 3), qui intervient encore, cette fois conjointement avec le ministre de l'économie et des finances, pour agréer le chef des services de la comptabilité (art. 7). Ce dernier peut, sous sa responsabilité, se faire suppléer par

(17) cf. Bernard TRICOT : L'agrément administratif des institutions privées — D. 1948 chron. VII — pp. 25 à 28 — DEMICHEL : op. cit. pp. 200 à 210. J. GEORGEL : L'agrément administratif A.J.D.A. 1962 pp. 467 à 492.

un ou plusieurs fondés de pouvoir munis d'une procuration régulière et agréés par l'ordonnateur de l'association. Enfin certains agents de l'association, habilités à effectuer certaines opérations de recettes et de dépenses sont désignés par le directeur avec l'agrément du chef des services de la comptabilité (art. 10). Dans tous ces cas, agrément signifie approbation, ou accord. Le même terme est d'ailleurs employé indifféremment selon que l'autorité compétente pour délivrer l'agrément est investie d'une fonction ministérielle, ou qu'elle appartient simplement à l'état-major de l'association.

Les textes parlent également de l'agrément des statuts ou du règlement intérieur de certaines associations. L'ordonnance du 3 mars 1945 sur le « corps familial » dispose ainsi que l'Union nationale des associations familiales soumet ses statuts et son règlement intérieur à l'agrément du ministre. Elle-même agréée les textes correspondants adoptés par les unions départementales, qui agissent de même à l'égard des unions locales. Comme celui des titulaires de certains postes de l'A.F.P.A., l'agrément de ces textes est une simple mesure d'approbation. L'autorité compétente exerce un certain contrôle sur la désignation des détenteurs des emplois les plus importants, ou encore sur le contenu des textes destinés à régir le fonctionnement de l'association. Cet agrément s'analyse en une simple mesure de contrôle. Il ne constitue en aucune manière une source de contrôle.

Outre une approbation, l'agrément peut désigner un acte juridique doté d'un certain nombre d'effets à l'égard de personnes étrangères à une institution déterminée. L'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi institue un agrément ministériel des conventions collectives ayant pour objet exclusif le versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi ; cet agrément avait pour effet jusqu'à l'intervention de l'ordonnance du 13 juillet 1967 en généralisant l'application à l'ensemble des entreprises, de rendre obligatoires les dispositions de la convention pour tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application professionnel et territorial dudit accord. Ici l'agrément a la même valeur que l'arrêté d'extension des conventions collectives de travail ordinaires, ou encore que l'arrêté d'extension des règles de discipline des comités économiques agricoles agréées. Il a bien pour conséquence un accroissement du contrôle existant sur les entreprises qui n'adhéraient pas à l'organisation syndicale patronale la plus représentative, c'est-à-dire en ce qui concerne la convention du 31 décembre 1958, au Centre national du Patronat Français, car celles-ci sont alors contraintes de respecter la réglementation que

l'agrément leur rend applicable. Mais ce contrôle est limité, puisqu'il se borne à vérifier que l'entreprise accomplit effectivement les obligations édictées par la convention. Ce n'est pas ce type d'agrément qui nous intéresse ici.

La notion d'agrément que nous retenons est une notion générique, désignant tout acte-condition unilatéral et discrétionnaire émanant d'une autorité publique ou, sur délégation, d'une personne privée, et ayant pour conséquence de rendre applicable à une institution nommément désignée un statut préalablement fixé par les textes législatifs ou réglementaires. En ce sens, des actes qualifiés par la loi d'autorisation ou de reconnaissance peuvent en fait constituer des agréments. C'est par exemple le cas de la reconnaissance des groupements de producteurs agricoles, telle qu'elle est prévue par l'article 14 de la loi du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

La reconnaissance d'utilité publique constitue également un agrément, encore que ce soit de façon embryonnaire. L'agrément est en effet le procédé le plus usuel de collaboration entre les pouvoirs publics et les organismes constitués sous la forme de la société ou de l'association. En conséquence, c'est un acte discrétionnaire, car l'Etat ne saurait se voir imposer des collaborateurs qu'il n'aurait pas « agréés » comme tels. Dès lors, l'octroi de l'agrément peut être subordonné par les textes législatifs et réglementaires à certaines conditions imposées aux associations postulantes, mais il ne suffit pas de remplir ces conditions pour avoir un droit à obtenir l'agrément. De même, les textes peuvent énumérer certains motifs de refus, mais ceux-ci ne sauraient épuiser la faculté d'appréciation de l'autorité compétente pour délivrer l'agrément.

La reconnaissance d'utilité publique a également un caractère discrétionnaire, mais celui-ci a moins pour objet de laisser à l'autorité compétente le choix de ses collaborateurs que de lui permettre une surveillance sur l'utilisation des dons et des legs que la reconnaissance lui permet de recevoir. Participant de la technique de l'agrément en ce qui concerne la liberté d'appréciation de l'autorité compétente, elle relève plutôt de la police administrative par son but. Elle se situe ainsi à la frontière de deux notions dont la distinction n'est pas toujours nette : celle d'agrément et celle d'autorisation de police. Cette dernière, écrit M. Demichel (18) « ne peut être accordée ou refusée que pour des motifs précis, et elle ne pourrait être utilisée dans un

(18) Op. cit. pp. 11-12.

autre but que celui pour lequel elle a été prévue par la loi, notamment dans un but d'intervention économique. L'agrément a pour fin de vérifier si une institution privée correspond bien aux buts que l'administration veut voir réaliser dans le domaine économique et social. Il donne place... à un pouvoir parfois très largement discrétionnaire. Il implique enfin une collaboration entre l'Etat et l'organisme agréé, ce qui n'est nullement le cas pour l'organisme qui a été assujéti à une autorisation de police. Il s'agit sans doute de deux institutions qui ont apparemment le même résultat juridique. Mais leur esprit est totalement différent, car elles se placent dans un contexte politique et économique qui n'est pas le même ».

La portée de l'agrément pour l'institution qui en bénéficie est extrêmement variable. Elle dépend du contenu des textes que l'agrément a pour effet de rendre applicables à l'association concernée. Dans tous les cas cependant, elle traduit un équilibre entre des privilèges, juridiques, fiscaux ou financiers, et des sujétions, parmi lesquelles le contrôle tient une place importante. Il en va de même, d'ailleurs, lorsque la cause seconde du contrôle réside non plus dans un acte-condition unilatéral, mais dans un acte-condition bilatéral, ou même dans un fait-condition.

b) L'acte-condition bilatéral : la convention.

L'opération d'investiture, habituellement réalisée par l'agrément, résulte parfois d'un acte bilatéral, d'une convention. Celle-ci a pour effet, comme l'agrément, de rendre applicable à l'association bénéficiaire un statut, et donc un contrôle, préalablement établis dans les textes législatifs ou réglementaires. Dans cette hypothèse comme dans le cas précédent, nous nous trouvons en présence d'un acte-condition, mais pris selon une procédure bilatérale.

Par rapport à l'agrément, la convention présente l'avantage de permettre un dosage plus approprié, en fonction des besoins propres à l'association bénéficiaire, des éléments du statut qui se prêtent à une certaine variabilité. Parmi eux, le plus important est constitué par l'élément financier. L'administration et l'association vont pouvoir moduler les bases de la rémunération qui sera versée par la première à la seconde, selon la nature des problèmes qu'elle a à résoudre, selon la qualité des services qu'elle rend, selon le nombre des personnes qui ont recours à elle. En outre la convention donne à l'association une sécurité plus grande que ne peut lui procurer l'agrément, acte unilatéral, et donc révocable dans les mêmes conditions, sans garanties pour l'administré. La procédure conventionnelle est largement

utilisée dans le domaine social (19), parfois d'ailleurs jumelée avec celle de l'agrément.

Nous avons rencontré un certain nombre d'autres exemples de conventions passées entre l'administration et des associations habilitées par la loi à prendre en charge certains services dont la responsabilité incombe à l'Etat, et nous avons mentionné l'analogie que ces conventions présentaient avec le contrat de concession, tel qu'il se rencontre fréquemment dans le secteur industriel et commercial (20). Il n'y a donc pas lieu d'y revenir.

Il nous reste à considérer un autre fait générateur d'un contrôle de l'administration sur l'association, celui qui résulte simplement de l'intervention d'un fait-condition.

c) Le fait-condition.

Le législateur a pris, depuis une trentaine d'années, un certain nombre de textes soumettant à un contrôle les organismes privés recevant de l'Etat une partie substantielle de leurs fonds. Deux catégories de situations nous intéressent plus particulièrement : celle des associations qui reçoivent des subventions ou un concours financier de l'Etat, et celle des associations qui ont reçu le pouvoir de prélever des taxes parafiscales. L'objet de ces contrôles consiste essentiellement en une vérification de l'emploi des fonds octroyés par l'Etat. Mais le contrôle financier et le contrôle administratif ne sont pas absolument distincts. Le premier déborde inévitablement sur le second.

Les textes relatifs au contrôle des organismes privés bénéficiant de subventions ou du concours financier de l'Etat se sont accumulés et succédés au cours des trois récentes décennies (21). Premier texte synthétique en la matière, le décret du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat, dispose que ces organismes, ainsi que ceux qui bénéficient de subventions de l'Etat ou de tous autres avantages d'ordre financier — en ce cas, le contrôle est seulement facultatif — seront contrôlés par des délégués du ministre des finances spécialement désignés à cet effet, et pourront être soumis aux vérifications de l'inspection générale des

(19) cf. A. DE LAUBADERE : *Traité élémentaire de droit administratif*. Tome III — 1966, n° 542 à 544. Comme exemple de telles conventions, cf. ordonnance du 23 septembre 1967. Art. 2 dernier alinéa : « En vertu de conventions passées avec l'Etat, certains établissements privés peuvent participer à l'exécution du service public d'hospitalisation. Leurs droits et obligations sont déterminés par un cahier des charges conforme à un cahier des charges type dont le modèle est établi par décret en Conseil d'Etat ».

(20) cf. supra — Deuxième Partie Chap. II.

(21) cf. DEMICHEL : *op. cit.* pp. 313 et s.

finances ; enfin leurs comptes d'exploitation, leurs bilans annuels et les rapports des agents chargés du contrôle financier seront soumis à l'examen d'une commission placée sous l'autorité du ministre des finances. Divers autres textes précisent ou renforcent ces mesures : l'article 14 du décret du 2 mai 1938, le décret-loi du 20 mars 1939, la loi du 14 janvier 1943. « En somme, écrit M. Demichel (22), pour beaucoup d'organismes subventionnés, le contrôle devient obligatoire, alors que le décret-loi de 1935 ne prévoyait... qu'un contrôle facultatif ».

L'ordonnance du 23 novembre 1944 revient au contrôle facultatif en soumettant aux contrôleurs financiers, nouvelle désignation des agents délégués par le ministre des finances, les « sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toute nature exerçant une activité en rapport avec la vie économique... qui bénéficient ou bénéficieront de subvention de l'Etat, ou de tous autres avantages d'ordre financier de l'Etat et qui seront soumis au contrôle par décret contresigné par le ministre de l'économie nationale et le ministre des finances ». En revanche, s'ils font appel au concours de l'Etat sous forme de prêts, d'avances, ou de garanties d'intérêts, ils sont obligatoirement soumis au contrôle. La loi du 8 août 1947 rétablit le contrôle obligatoire pour tous les organismes subventionnés non assujettis aux règles de la comptabilité publique, ainsi que pour ceux qu'eux-même subventionnent ; lorsque la moitié de leurs ressources est fournie par l'Etat ou que le montant de la subvention s'élève à cinq millions de francs, les vérifications de l'inspection générale des finances et le contrôle de la Cour des Comptes se cumulent avec les vérifications des comptables supérieurs du Trésor. Le décret-loi du 26 mai 1955, portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat, revient au principe du contrôle facultatif pour les organismes subventionnés et l'étend même à ceux bénéficiant du concours financier de l'Etat. Enfin l'article 31 de l'ordonnance du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier semble avoir mis un terme à ces oscillations constantes en rétablissant le caractère obligatoire des contrôles exercés par les comptables supérieurs du Trésor, l'Inspection générale des Finances et la Cour des Comptes sur l'ensemble des organismes subventionnés non assujettis aux règles de la comptabilité publique, que l'autorité dispensatrice soit l'Etat, une collectivité locale, un établissement public, ou un organisme lui-même soumis au contrôle financier de l'Etat, ainsi que sur ceux qui ont fait appel au concours financier

(22) Id. p. 314.

de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement public. Toutefois, ces contrôles obligatoires restent limités à la gestion et à l'emploi des sommes accordées à l'organisme intéressé et portent sur la conformité de leur utilisation au but pour lequel elles ont été accordées.

L'exercice du contrôle trouve donc bien sa source immédiate dans la constatation d'une situation de fait : l'existence d'une aide de l'Etat à une association entraîne automatiquement un contrôle sur l'usage qui en est fait, sans qu'il soit besoin de rechercher l'acte juridique qui a accordé cette aide.

De la même façon, le fait pour une association de 1901 de percevoir des taxes parafiscales a pour conséquence son assujettissement à certains contrôles. Un décret du 13 avril 1962 modifiant l'article 5 du décret du 24 août 1961 relatif aux taxes parafiscales dispose que « les organismes habilités à percevoir des taxes parafiscales ou gestionnaires de ressources parafiscales sont, en ce qui concerne le recouvrement de ces taxes, la gestion et l'utilisation des dites ressources, placés sous la tutelle du ou des ministres intéressés et du ministre des finances et des affaires économiques. Ils sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat prévu par le décret du 26 mai 1955, au contrôle de la Cour des Comptes et aux vérifications de l'inspection générale des finances ».

La loi du 1^{er} juillet 1901 avait institué un petit nombre de contrôles sur les associations. Les sections administratives du Conseil d'Etat les ont complétés, par le biais des statuts-types, pour les associations reconnues d'utilité publique. Ces différents contrôles avaient pour but de veiller à ce que les associations de 1901 ne menacent, ni politiquement, ni financièrement, l'ordre public. Aujourd'hui, un très grand nombre d'associations supportent des contrôles multiples, édictés dans le but d'instaurer, en coopération avec la puissance publique, un ordre économique et social désirable. La source de ces contrôles réside bien en principe dans la loi, mais le pouvoir réglementaire participe de plus en plus activement à l'énoncé des modalités selon lesquelles ils doivent être exercés. Enfin, c'est à l'administration de désigner dans chaque cas, par voie d'agrément ou de convention, les associations qui supportent effectivement ces contrôles ou tout au moins de constater que telle association, bénéficiaire de subventions ou de concours financiers de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics, ou encore autorisée à percevoir des taxes parafiscales, entre dans le champ d'application des textes édictant des contrôles sur ces organismes. La source du contrôle a éclaté en d'innombrables directions. Les modalités de son exercice se sont également diversifiées à l'infini.

B) *Les modalités du contrôle.*

La loi du 1^{er} juillet 1901 se borne à établir des contrôles simples et peu nombreux. Les textes intervenus depuis lors en superposent un grand nombre d'autres, de nature variée et de portée diverse. Cet éclatement des modalités de contrôle sur les associations se manifeste simultanément à travers l'étude des contrôles portant sur l'organisation de l'association et à travers celle des contrôles sur son fonctionnement.

1. — *Les contrôles portant sur l'organisation de l'association*

a/ Les contrôles sur la création de l'association et sur l'ouverture de ses établissements.

C'est là une modalité de contrôle particulièrement rigoureuse, puisqu'elle peut conduire à empêcher une initiative privée de se déployer librement. La loi du 1^{er} juillet 1901 avait précisément pour objet de mettre fin à ce type de contrôle, qui était de règle durant le XIX^e siècle sur la base des articles 290 et suivants du code pénal et de la loi de 1834. Le principe établi en 1901 a cependant subi une entorse importante lorsque les associations étrangères ont été replacées en 1939 sous le régime de l'autorisation préalable. En outre, il est indirectement affecté par les réglementations particulières subordonnant l'exercice d'une activité déterminée au bon vouloir de l'autorité administrative. Aux termes d'une ordonnance du 11 décembre 1958 tendant à coordonner les établissements hospitaliers, l'ouverture d'un tel établissement était soumis à déclaration préalable, et le ministre pouvait y faire opposition. Depuis l'ordonnance du 23 septembre 1967, l'exigence d'une déclaration préalable a fait place à celle d'une autorisation en bonne et due forme. La multiplication de semblables réglementations dans d'autres domaines serait de nature à retirer au principe de la liberté de constitution de l'association une bonne part de son intérêt.

b/ Les contrôles sur l'agencement des pouvoirs au sein de l'association.

Nous avons vu, en examinant les problèmes d'organisation interne de l'association (23), que les pouvoirs publics subordonnaient fréquemment l'octroi d'un agrément à l'adoption, par l'association demanderesse, de statuts-types contenant des clauses sur la composition et les attributions des organes directeurs de l'institution. Dans une semblable hypothèse, la modification de telle disposition des statuts

(23) cf. supra : Troisième Partie — Chap. I, Sect. I.

de l'association devra être soumise à l'examen de l'autorité de contrôle à fin d'approbation. Celle-ci veillera par ailleurs à ce que les textes au regard desquels elle a accordé son agrément fassent l'objet d'une exacte application, et pour cela elle a le pouvoir de demander tous renseignements à l'organisme agréé. Mais ce sont là des procédés qui relèvent aussi bien du contrôle sur le fonctionnement de l'association que de celui sur son organisation.

2. — *Les contrôles sur le fonctionnement de l'association.*

Ces contrôles peuvent être regroupés en deux catégories : un contrôle général appartenant au ministre, des contrôles spéciaux exercés soit par des représentants du ministre, soit par des corps indépendants.

- a/ Les contrôles généraux sur le fonctionnement des associations qui ont noué des relations étroites avec les pouvoirs publics relèvent normalement de la compétence du ministre de tutelle désigné par les textes. C'est lui qui délivre l'agrément ou l'autorisation, actes juridiques par définition discrétionnaires, donc susceptibles d'être rapportés dans les formes où ils ont été pris. Pour pouvoir apprécier l'utilité du maintien de l'agrément, le ministre doit veiller à ce que le fonctionnement effectif de l'association corresponde à l'objectif d'intérêt général au regard duquel les pouvoirs publics lui ont accordé leurs faveurs. Le ministre doit donc vérifier régulièrement et aussi complètement que possible les activités de l'association. Les pouvoirs qu'il détient pour ce faire dans tous les cas de collaboration d'une association avec l'administration, ont pour but de lui procurer une information générale sur la marche de l'organisme. Il aura un droit de communication sur toutes les pièces lui permettant de se faire une opinion : procès-verbal des délibérations des organes de l'association, budget, comptabilité, etc... Lorsque le besoin s'en fait sentir, il aura également le pouvoir d'ordonner des inspections sur place. Fréquemment, il sera appelé à donner son approbation à la désignation des membres du conseil d'administration ou des titulaires des postes de direction, ce qui permet d'établir une relation de confiance entre l'autorité de tutelle et l'organisme contrôlé. Cependant le ministre demeure toujours une personnalité lointaine, et il peut être utile de rapprocher l'autorité de contrôle de l'association. Aussi le ministre est-il parfois conduit à se dessaisir de tout ou partie de ses pouvoirs, au profit soit d'une autorité administrative déconcentrée à compétence générale, habituellement le préfet, soit d'une autorité administrative spéciale, dont la compétence technique permettra une surveillance plus approfondie. En certains

cas, les textes vont plus loin et confient une part au moins de ce contrôle général à des instances administratives décentralisées, voire même à des organismes privés. C'est ainsi qu'aux termes de ses statuts, C.O.G.E.D.E.P. est placé sous le patronage du Haut Comité à la jeunesse, dont le secrétaire général nomme certains membres du conseil d'administration de l'association, approuve la désignation de son délégué général et assiste à la deuxième lecture d'une délibération du conseil, lorsque celle-ci est contestée par un tiers des membres. Mieux encore, les A.R.S.E.A. étaient conviées à surveiller le fonctionnement des associations s'occupant de l'enfance inadaptée, afin de pouvoir donner un avis autorisé sur les demandes de subventions que celles-ci pourraient présenter à l'administration. Les unions nationales et départementales des associations familiales vérifient le fonctionnement des unions placées à l'échelon inférieur. L'agrément accordé à la F.F.M.J.C. vaut pour toutes les Maisons des Jeunes adhérentes, etc...

Ces contrôles généraux ont pour but de vérifier que les avantages et privilèges concédés aux associations collaborant avec les pouvoirs publics sont justifiés. S'ils aboutissent à une appréciation différente, il appartient à l'autorité de tutelle soit d'obtenir de l'association la révision de son comportement général, soit de la sanctionner en rapportant les décisions initiales. Mais, fréquemment les contrôles sont plus poussés, et au contrôle général sur le fonctionnement de l'association, s'en superposent d'autres, plus accentués ou plus spécialisés.

- b/ Les contrôles spéciaux ont pour objet soit de doter l'autorité de tutelle de compétences particulières sur certains actes de l'association, soit de compléter le contrôle général par des contrôles portant sur un aspect déterminé de sa gestion, essentiellement sur son fonctionnement financier. Nous mentionnerons ces différents contrôles selon le moment auquel ils interviennent.

— le contrôle a priori a pour effet d'obliger l'association à agir dans un certain sens défini par les pouvoirs publics, ou encore de l'empêcher d'effectuer des opérations qui s'avèreraient préjudiciables au fonctionnement de l'association. Le pouvoir d'instruction, ou de direction confère à l'autorité de tutelle le droit de donner des directives d'action aux dirigeants d'une association. C'est là un pouvoir particulièrement actif, qui, selon la doctrine d'il y a quelques dizaines d'années, était caractéristique du contrôle hiérarchique, mais ne pouvait se rencontrer dans le contrôle de tutelle, car il portait une atteinte directe à l'autonomie de l'organism-

me décentralisé. Or les exemples d'un tel pouvoir de direction à l'égard des institutions de forme privée ne sont plus exceptionnels. Dans le seul domaine de l'association, l'article 10 du décret du 17 octobre 1963 sur l'A.M.P.R.A. précise que celle-ci reçoit « toutes directives » du ministre de l'agriculture. De même, l'A.T.I.C. « doit se conformer aux instructions » du ministre de tutelle et la convention du 7 avril 1948 entre cette association et les pouvoirs publics parle de directives émanant du Directeur des Mines au Ministère de l'industrie. Nous touchons là à la limite du contrôle, puisque l'organisme intéressé est dépossédé, dans la mesure de ce pouvoir d'instruction, de la faculté d'initiative appartenant normalement aux personnes juridiques autonomes.

— la présence de contrôleurs d'Etat auprès des associations de 1901 constitue en revanche une simple mesure de contrôle, car elle n'a d'autre effet que d'empêcher les instances financières de l'association d'effectuer des opérations contraires aux textes ou susceptibles de compromettre la gestion de l'établissement. Le décret du 26 mai 1955 dispose dans son article 9 que le contrôle exercé par ces autorités « porte sur l'activité économique et la gestion financière de l'entreprise. A cet effet, (elles)... doivent faire connaître leur avis aux ministres chargés des finances, des affaires économiques et du budget sur les projets de délibération ou de décision des organismes qu'ils contrôlent lorsque ces projets sont soumis à l'approbation de ces ministres. Ils rendent compte périodiquement de leur activité à ceux-ci et leur présentent un rapport annuel les informant de la situation économique et financière des établissements placés sous leur contrôle ». L'article 10 organise les modalités selon lesquelles ces contrôleurs d'Etat accèdent aux sources d'information nécessaires à l'accomplissement de leur mission : Ils ont tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, « ont entrée avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et peuvent assister aux séances des comités, des commissions et de tous organismes consultatifs existant à l'intérieur de l'établissement ainsi qu'éventuellement aux assemblées générales. Ils reçoivent dans les mêmes conditions que les membres de ces différents organismes, les convocations, ordres du jour, et tous autres documents qui doivent leur être adressés avant chaque séance ». Ils constituent donc l'œil du ministre des finances dans les organismes privés, et remplissent essentiellement une tâche d'information et de liaison, destinée à permettre à celui-ci de donner son approbation, lorsque celle-ci est requise par les textes, en pleine connaissance de cause. De tels contrôleurs d'Etat sont placés auprès des A.S.S.E.D.I.C., en vertu du décret du 12 novembre 1959, auprès de l'A.T.I.C. en vertu du

décret du 24 janvier 1948, et l'étaient auprès de l'A.M.P.R.A. conformément au décret du 17 octobre 1963.

Le contrôleur d'Etat placé auprès de l'A.F.P.A. est doté de pouvoirs beaucoup plus importants, qui en font l'homologue à l'égard de cette association, de ce que sont les contrôleurs financiers à l'égard des administrations publiques. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} février 1966 relatif aux modalités d'exercice du contrôle économique et financier sur l'A.F.P.A., il a une « mission générale de contrôle de la gestion de l'établissement et de surveillance de toutes les opérations susceptibles d'avoir directement ou indirectement, une répercussion économique ou financière ». Pour accomplir cette mission,, outre les pouvoirs accordés aux contrôleurs d'Etat régis par le décret du 26 mai 1955, il oppose, aux termes de l'article 7 de l'arrêté précité, son visa préalable sur 1) « les décisions de répartition par article et par paragraphe des crédits fixés par chapitre dans le budget; 2) les actes de portée générale relatifs au recrutement, à l'avancement, à la rémunération, aux indemnités, aux remboursements de frais, aux conditions de travail et au régime de retraite du personnel ; 3) tous les contrats passés par l'association et exécutables, totalement ou partiellement, en recettes et en dépenses, sur son budget lorsqu'ils excèdent un montant fixé par le secrétaire d'Etat ; 4) les actes d'engagements relatifs aux opérations en capital, y compris les ordres de paiement ; 5) les situations d'utilisation des crédits que l'A.F.P.A. adresse au ministre des affaires sociales ; 6) les mesures concernant les catégories d'opérations justifiant de la part du contrôleur d'Etat un contrôle particulier et désignées par lui ». L'article 8 dispose qu'au terme d'un délai de quinze jours après réception des pièces, celles-ci sont considérées comme visées et ajoute que « lorsque le contrôleur d'Etat refuse son visa, il adresse ses observations par écrit à l'ordonnateur et en informe le chef des services de la comptabilité. En cas de désaccord persistant, il en réfère au ministre des Affaires sociales et au ministre de l'Economie et des Finances ». L'existence d'un tel pouvoir de veto, même s'il peut être levé en définitive par le ministre, est tout à fait exorbitant par rapport aux pouvoirs habituels des contrôleurs d'Etat sur les organismes privés auprès desquels ils sont placés (24).

— Ce même pouvoir de veto appartient aux commissaires du gouvernement, mais il n'est ordinairement que suspensif, et doit donc être confirmé dans un certain délai par le ministre de tutelle. Ces commissaires du gouvernement accomplissent à l'égard du ministre de tutelle, les mêmes

(24) cf. DEMICHEL : op. cit. p. 283.

missions d'information et de liaison que remplissent à l'égard du ministre de l'économie et des finances les contrôleurs d'Etat exerçant leurs fonctions dans le cadre du décret du 26 mai 1955. Mais le domaine du contrôle des uns et des autres n'est pas exactement le même, les premiers s'occupant essentiellement du fonctionnement administratif de l'association auprès de laquelle ils sont désignés, tandis que les seconds s'intéressent essentiellement au fonctionnement financier de l'association. Les uns et les autres assistent avec voix consultative aux séances des organes directeurs de l'association. Mais, à la différence des contrôleurs d'Etat — et sous réserve d'exceptions telles que celle mentionnée plus haut à propos du contrôle économique et financier sur l'A. F.P.A. — les commissaires du gouvernement disposent d'un droit de veto suspensif. Tel est le cas du directeur des mines au ministère de l'Industrie, qui en assume les fonctions auprès de l'A.T.I.C., du commissaire du gouvernement auprès des groupements professionnels agréés, dont le veto doit être confirmé dans les trente jours, de ceux placés auprès du centre technique national et des centres techniques régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, qui disposent de quinze jours pour obtenir confirmation du ministre des affaires sociales, enfin de celui placé auprès de l'A.F.P.A. Dans toutes ces hypothèses il s'agit d'alerter le ministre compétent pour qu'il use de son pouvoir d'annulation, dans les limites énoncées par les textes.

— le pouvoir d'approbation constitue un degré supplémentaire de contrôle. Dans l'hypothèse précédente, le silence du ministre a pour effet de rendre exécutoire la décision de l'association. L'exigence d'une approbation requiert une intervention positive du ministre ; c'est ainsi que l'arrêté du 18 février 1966 sur le fonctionnement financier et comptable de l'A.F.P.A. décide que le budget de l'association ne devient exécutoire qu'après avoir été approuvé par le ministre des affaires sociales et par son collègue de l'économie et des finances. Cependant, « si ce budget n'est pas encore approuvé à l'ouverture de l'exercice, l'ordonnateur peut, dans la limite des fonds disponibles et avec l'agrément du contrôleur d'Etat, engager des dépenses antérieurement autorisées et ordonner les paiements correspondants. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, il peut, en outre, dans la double limite des prévisions adoptées par l'assemblée générale et des crédits approuvés au titre de l'année précédente, engager, sauf opposition du contrôleur d'Etat, les dépenses indispensables à la continuité de la gestion ».

— Enfin, nous montons un dernier degré du contrôle a priori de l'Etat sur les associations avec l'existence d'un pouvoir de substitution. Nous en citerons un exemple égale-

ment emprunté à la procédure d'établissement du budget des associations concernées. L'article 16 de l'arrêté du 22 janvier 1964 dispose que, pour être exécutoire, le budget des centres techniques régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptées doit être approuvé par le ministre de la santé. Pour ce faire, les documents budgétaires sont remis à l'inspecteur divisionnaire de la population et de l'action sociale au plus tard le 1^{er} octobre précédant le début de l'exercice. Le silence du ministre après le 1^{er} janvier vaut approbation du budget proposé. Il s'agit donc plutôt d'un pouvoir d'annulation que d'un pouvoir d'approbation, puisque le silence prolongé au-delà d'une date déterminée rend le budget exécutoire. Cependant, poursuit l'arrêté précité, « le budget peut être établi d'office par le ministre des affaires sociales si les documents ne sont pas parvenus à l'inspecteur divisionnaire de la population et de l'action sociale à la date indiquée ». Ici c'est d'un véritable pouvoir de substitution qu'il s'agit, dont l'exercice, comme il est de règle pour un tel pouvoir, est subordonné à l'inaction de l'autorité normalement compétente.

Tous ces contrôles ont pour effet d'empêcher que des actes préjudiciables à l'intérêt général et au fonctionnement de l'association puissent être pris par l'organisme qui leur est soumis. Ils sont donc très efficaces. Les contrôles à posteriori, eux, permettent seulement de constater des infractions ou des erreurs passées et, éventuellement, de les sanctionner. Mais ils ne peuvent faire qu'elles n'aient été commises. Leur utilité est cependant incontestable, car ils permettent d'examiner à loisir la gestion de l'association et de proposer des réformes fondées sur l'expérience à l'autorité compétente. Deux de ces contrôles, à l'origine exclusivement destinés à porter sur des organismes publics, se sont étendus à certaines institutions privées : ce sont ceux exercés par l'Inspection générale des finances et par la Cour des Comptes.

— « Chaque fois qu'un organisme privé reçoit des fonds d'Etat ou bien utilise des procédés de gestion publique, ou bien empiète sur le domaine public ou bien doit obtenir des autorisations administratives, sa gestion financière est, en principe, soumise au contrôle de l'Inspection. C'est là pour celle-ci un domaine d'action très large aux limites souvent imprécises ». C'est ainsi que M. le professeur Lahumière (25) délimite le champ d'intervention de l'Inspection générale des finances auprès des organismes privés. De nombreuses associations y sont incluses, soit explicitement en vertu de textes spéciaux — ainsi les œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique, en vertu du

(25) L'inspection des finances — P.U.F. 1959 p. 105.

décret-loi de 1939, ou encore les A.S.S.E.D.I.C. aux termes du décret du 12 novembre 1959 — soit implicitement, en application des clauses générales de compétences — perception de taxes parafiscales, aux termes du décret du 13 avril 1962, ou réception de subventions, comme le prévoit l'article 31 de l'ordonnance du 23 septembre 1958. Or les vérifications effectuées par les tournées de l'Inspection sont redoutables, tant en raison des modalités selon lesquelles elles sont conduites — par exemple la règle de l'improviste, ou celle du suspect — que du fait de la compétence des inspecteurs des finances.

— Enfin la Cour des Comptes est chargée également du contrôle de l'emploi des subventions accordées par les collectivités publiques (art. 31 de l'ordonnance du 23 septembre 1958). Elle intervient non pas au titre de la compétence juridictionnelle qu'elle a sur les dépositaires de deniers publics, mais au titre de la compétence administrative qu'elle exerce sur les ordonnateurs des administrations publiques et des organismes privés soumis à son contrôle (26). Comme l'inspection des finances, elle n'a alors d'autre rôle que de constater les irrégularités et de proposer des réformes. Il appartient au ministre d'agir, s'il l'estime opportun.

Au terme de l'examen des contrôles auxquels sont soumises les associations, nous pouvons vérifier la multiplication et l'éclatement des contrôles prévus par le législateur de 1901. Et c'est là, comme nous l'avons déjà noté, le corollaire des mutations qui ont affecté globalement les groupements régis par ce statut. Le contrôle récapitule en quelque sorte toutes les innovations législatives et réglementaires introduites depuis un demi-siècle dans le régime des associations, car tout établissement de relations avec les pouvoirs publics en provoque le renforcement. Dès lors, n'est-il pas possible de le considérer, à l'instar de M. Demichel, comme le critère essentiel de distinction entre les institutions privées et les institutions publiques ? Une réponse positive à cette question supposerait cependant que la forme associationnelle puisse recouvrir des personnes publiques. C'est à l'étude de ce problème que nous consacrerons le dernier chapitre de ce travail, en même temps qu'à celle des répercussions éventuelles de la réponse qui lui sera donnée sur le régime juridique de l'association.

(26) cf. J. MAGNET : La Cour des Comptes — Berger-Levrault 1965 Coll. : L'administration nouvelle, pp. 125 à 179.

CHAPITRE IV

LE DROIT PUBLIC ET L'ASSOCIATION DE 1901

L'ensemble des observations contenues dans les chapitres précédents présente une convergence frappante. Quel que soit l'aspect sous lequel on la considère, l'association constituée dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 offre des traits qui la rapprochent considérablement des personnes publiques. Ici elle est dotée d'un monopole, là elle revêt un caractère obligatoire pour toute une catégorie de citoyens, ailleurs elle peut obtenir des pouvoirs publics l'extension des règles de discipline qu'elle impose à ses membres à des professionnels qui lui sont étrangers, et prélever sur eux des cotisations obligatoires. Dans tel cas, les pouvoirs publics exigeront qu'elle se plie à tout un modèle d'organisation qu'ils auront édicté dans des statuts-types, à moins de devoir renoncer aux avantages et privilèges consécutifs à l'octroi de l'agrément administratif, dans tel autre, ils s'arrogeront un pouvoir de direction sur son fonctionnement, ou encore prendront part de plein droit aux délibérations et aux décisions de ses organes directeurs. Ailleurs, les fonds de l'association seront fournis en quasi-totalité par l'Etat, qui pourra également détacher auprès d'elle un personnel qualifié aussi bien que la doter d'un pouvoir d'expropriation ou de réquisition. A l'inverse, elle sera parfois tenue d'observer des règles rigoureuses, par exemple en matière de passation des marchés ou de comptabilité. Considérée à travers ces cas-limites, l'association de 1901 ne se différencie guère de certaines personnes publiques.

Il est vrai que cette représentation est grossière, et même inexacte dans la mesure où elle repose sur l'accumulation de particularités disséminées dans des associations très diverses, dont aucune ne les réunit toutes. Il demeure que pour certaines la densité des règles exorbitantes du droit commun qui leur sont applicables conduit l'observateur à s'interroger sur leur nature juridique réelle ; il y est d'autant plus incité qu'il a pu constater que le problème se posait également aux représentants de l'administration — par exemple pour l'A.S.S.U. ou pour l'A.F.P.A. — et que ceux-ci le tranchaient parfois en transformant l'association en éta-

blissement public — ainsi pour le B.U.S., pour le C.N.O.U.S. ou pour le C.N.A.S.A. Si une telle hésitation est possible, ne serait-ce pas qu'une même réalité pourrait indifféremment se dissimuler sous deux formes à priori contradictoires, mais qui, avec le temps, en seraient venues à se superposer partiellement ?

La connaissance de la nature juridique de telle association de 1901 ne permet plus, cependant de déduire l'intégralité du droit qui lui est applicable. La substitution, ou tout au moins la juxtaposition de critères matériels et fonctionnels au critère organique traditionnel, a eu pour effet de dévaloriser l'impact de la nature juridique d'une institution sur son régime juridique. Dès lors, il devient nécessaire d'élucider la part du droit public applicable à un organisme privé et la part du droit privé applicable à un organisme public pour pouvoir se faire une idée approximative de son statut véritable.

Paragraphe I

LA NATURE JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS DE 1901

Le problème de la nature juridique des associations constituées dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 doit être posé à deux niveaux sensiblement différents. En effet, depuis quelques années de nombreux auteurs apparemment désorientés par les incertitudes de la jurisprudence sur la distinction des institutions publiques et des institutions privées et constatant par ailleurs l'accroissement de l'emprise de l'Etat sur de nombreux groupements de forme privée, se sont efforcés de renouveler le problème en situant le critère de distinction à un niveau différent de celui auquel il était traditionnellement posé. C'est ainsi que M. le professeur Eisenmann écrit (1) « qu'il n'y a pas incompatibilité entre d'une part la qualité d'organisme administratif, appartenant à un organisme administratif au moins relativement à une certaine tâche et activité, une certaine fonction dont il est chargé par la loi, et une structure de cet organisme qui, elle, n'est pas la structure classique, la structure à laquelle nous sommes habitués lorsque nous pensons à des organismes administratifs, mais encore une fois, une structure empruntée à la sphère du droit privé ». Une idée analogue est exprimée par M. le professeur de Laubadère, lorsqu'évoquant les institutions placées dans le cadre d'une loi destinée à régir des organismes privés — sociétés, mutuelles, associations — il mentionne (2) que « tantôt il s'agit d'authentiques organismes privés, constitués par de véritables « particuliers » animés par des

(1) Cours de doctorat — Les Cours du Droit — 1952-1953 p. 260.

(2) Grands services publics et entreprises nationales. Les Cours du Droit. 1963-1964 p. 67.

considérations d'intérêt privé, mais tantôt aussi la forme de droit privé est fictive ; il s'agit, pourrait-on dire, de « pseudo-organismes privés », c'est-à-dire en réalité d'organismes créés de toutes pièces par l'administration sous un habit de droit privé ; théoriquement, ces organismes sembleraient devoir être des régies ou des établissements publics ; le recours aux formules de droit privé n'est motivé que par des raisons d'ordre pratique ; ce sont des « personnes de droit privé », non des « personnes privées » véritables ».

Cet auteur suggère ainsi un double clivage : l'un permettrait de distinguer les personnes publiques des personnes privées tandis que l'autre opposerait les personnes de droit public aux personnes de droit privé. La recherche de la nature juridique de l'association constituée dans le cadre de la loi de 1901 doit être poussée sur ces deux plans. Elle sera effectuée en commençant par la distinction entre personnes publiques et personnes privées, qui, se situant à un niveau d'appréhension plus synthétique, sera de nature, dans la mesure où elle apparaîtra fondée en droit, à produire certaines conséquences sur la distinction entre personnes de droit public et personnes de droit privé, voire même à se substituer à elle.

A) *Personnes publiques et personnes privées.*

L'effort de la doctrine pour renouveler le critère de la nature publique ou privée des personnes morales trouve son fondement dans un souci de réalisme. Il a pour motif le désir de réduire l'écart entre, ou mieux de faire coïncider les résultats de l'analyse politique et sociologique avec ceux de l'analyse juridique, ou encore de réconcilier le donné — la maîtrise partielle ou totale de l'Etat sur un certain nombre d'organismes de forme privée — et le construit — le régime juridique élaboré par le législateur pour ces organismes.

M. le professeur Auby note que les doctrines italienne et allemande se sont depuis longtemps attaché à ce problème. De ce point de vue, écrit-il (3), « on s'attachera par exemple à la mission des personnes, la personnalité publique se reconnaissant à l'affectation par l'Etat à une fonction d'intérêt général ; on dégagera cette mission d'indices variés, tenant par exemple à l'origine de la personne (création par l'Etat ou consécration par lui de son existence) ; à l'origine de ses biens (attribution par l'Etat ou grâce à lui au moyen de prérogatives déléguées à la personne), à la définition par l'Etat des fonctions de cette personne. On pourra également, sans tenir compte de considérations finalistes, attribuer la personnalité publique au vu d'une certaine main-mise de l'Etat sur la personne en tenant compte par exemple de l'insertion de représentants de l'Etat dans les structures de la personne ou de l'intensité d'un contrôle externe. Dans cette perspective, aucun compte

(3) Traité de science administrative. Paris 1967 p. 197.

n'est à tenir de la forme juridique qui peut être identique à celle utilisée par les particuliers pour la personnification de leurs intérêts : une société commerciale peut être regardée comme publique si son capital appartient en totalité ou même en majorité à l'Etat ».

Le fondement de la distinction est d'ordre politico-économique. Il repose sur l'idée qu'à partir du moment où une association de 1901 se trouve placée, pour reprendre la terminologie de M. le professeur Drago (4), dans la situation d'une institution « en régie », c'est-à-dire en dépendance immédiate et complète par rapport aux pouvoirs publics, il n'est plus vrai de la ranger parmi les institutions privées, catégorie dont elle fait habituellement partie. Sa place véritable est parmi les institutions publiques, caractérisées par la situation de fait qui est la leur : la dépendance par rapport aux pouvoirs publics.

Celle-ci se manifeste à plusieurs points de vue, sur lesquels les différents auteurs mettent plus ou moins l'accent. M. le professeur Eisenmann (5), pour sa part, retient comme critère fondamental de la nature publique ou privée d'un organisme « l'incidence patrimoniale, ou financière de (son) activité — plus exactement : le règlement juridique de cette incidence ». « Les personnes privées précise cet auteur, sont celles pour lesquelles cette incidence affecte — côté passif (charges de l'activité) ou côté actif (recettes de l'activité) — un patrimoine privé, c'est-à-dire constitué librement à l'origine par des particuliers sur l'actif de leur patrimoine personnel ; les personnes publiques sont celles pour lesquelles les charges de leur activité frappent un patrimoine public, c'est-à-dire soit alimenté essentiellement par des prélèvements autoritaires opérés sur les patrimoines des particuliers, soit constitué par une masse de biens ou de deniers soustraits, pour être constitués en patrimoine distinct, du patrimoine d'une collectivité territoriale, — tout comme les recettes — voire les bénéfices — réalisés à l'occasion de cette activité comptent à l'actif d'un tel patrimoine » (6). Conformément à cette idée, devront être considérées comme institutions publiques les associations de 1901 qui tirent l'essentiel de leurs ressources de la perception de taxes parafiscales — par exemple l'Association française de normalisation — ou celles dont le patrimoine est constitué principalement par des dotations et le budget alimenté par des subventions publiques, telles que l'Association pour la formation professionnelle des adultes, ou l'Association pour les mutations professionnelles en agriculture. De ce point de vue, un indice particulièrement révélateur de la nature publique d'une association réside dans les prescriptions légales, réglementaires ou statutaires relatives à la dévolution des biens

(4) Les crises de la notion d'établissement public — Pédone 1950, pp. 47 et s.

(5) Préface à : SPILIOTOPOULOS : La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français. L.G.D.J. 1958 p. V.

(6) Id. pp. V, VI.

à la suite d'une éventuelle dissolution. L'arrêté du 22 janvier 1964 instituant un centre national et des centres régionaux pour l'enfant et l'adolescence inadaptées prévoit ainsi, en cas de retrait d'agrément, le retour à l'Etat, ou la transmission, avec l'approbation du ministre compétent, à la personne morale privée ou publique appelée à prendre le relais de la mission retirée au centre, des biens acquis au moyen de subventions ou obtenus en leur qualité de centre technique.

La dépendance d'une association, ou d'un organisme constitué dans le cadre de textes régissant des institutions de droit privé (société, syndicat, mutuelle) s'exprime à travers d'autres traits. On fera valoir, notamment, l'étroitesse des limites dans lesquelles l'organisme a la faculté de faire preuve d'initiative. M. Savy l'a bien montré à propos des caisses de sécurité sociale : dans le domaine de la sécurité sociale, « l'Etat détermine seul l'étendue de la protection sociale, et veille seul à l'exacte application des règles qu'il a posées à ce propos » (7). L'autonomie des caisses ne fait guère obstacle à son emprise ; en effet, comme le constate encore M. Savy, « parce que le juge lui dénie tout pouvoir hiérarchique, l'Etat multiplie les textes réglementaires, dont l'autorité ne peut être contestée pour régler des questions de détail qui, dans un service public administratif, feraient seulement l'objet de circulaires : tout se passe comme si, derrière une autonomie de façade, les organismes étaient soumis à une autorité hiérarchique de l'Etat » (8). La marge d'initiative abandonnée aux conseils d'administration se rétrécit de plus en plus. La plus grande part de leurs fonctions ne consiste plus qu'en l'application de textes édictés par l'autorité publique.

Or, ce n'est pas là l'apanage des seules caisses de sécurité sociale constituées dans le cadre de la législation sur les mutuelles. Certaines associations n'ont guère plus de latitude d'action. Les textes ne se bornent pas à poser les grands principes qui devront inspirer les résolutions de leurs dirigeants. Ils prévoient dans le détail les modalités selon lesquelles la mission confiée à ces associations devra être menée à bien, et ne leur laissent d'autonomie que pour des questions d'importance mineure.

La dépendance de l'association se manifeste encore par l'intervention de représentants des pouvoirs publics dans la marche de l'institution. L'administration participera de plein droit aux délibérations des organes directeurs de l'association auxquels elle sera souvent en mesure d'imposer, si elle se présente unie et résolue, les décisions qui lui paraissent souhaitables. Elle détachera certains de ses membres aux postes essentiels de l'association, ou sera appelée à approuver la désignation de leurs titulaires.

Enfin, on prendra en considération le caractère des contrôles

(7) Sécurité sociale et droit public. Dr. Soc. 1965 p. 365.

(8) Id. p. 366.

exercés sur l'association. M. Demichel (9) a particulièrement mis en valeur l'importance de ce critère de distinction entre les institutions publiques et les institutions privées. Pour cet auteur, le contrôle de l'Etat, initialement simple contrepartie de l'autonomie d'un organisme privé, peut aboutir, lorsqu'il atteint une certaine intensité et lorsqu'il est revêtu d'un caractère très largement discrétionnaire, à supprimer cette autonomie : ce serait le cas, notamment, du contrôle sur les caisses de sécurité sociale ou sur les sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'Etat. « Derrière la façade technique de la personnalité morale, écrit-il, c'est en réalité l'administration qui prend toutes les décisions importantes. Elle ne se contente pas de corriger l'interprétation qu'un organisme fait des nécessités de l'intérêt général. Elle substitue de façon totale sa propre interprétation » (10). Dès lors, la qualification d'organisme privé résultant de l'adoption du cadre juridique de la société ou de la mutuelle tombe. Elle n'est qu'un simple vêtement, un emprunt, et ne saurait contrecarrer les résultats de l'analyse économique-politique, qui manifeste clairement la maîtrise de l'Etat sur ces organismes et fait prévaloir leur caractère d'institutions publiques. « Les formes juridiques de droit privé écrit encore M. Demichel (11), constituent des « techniques » permettant de faire entrer la personnalité morale dans un cadre juridique. Mais elles n'ont pas une influence absolue sur la nature juridique de la personne morale qui les utilise. Certes, elles sont traditionnellement liées à la notion de personnalité privée. Mais cette liaison ne résulte pas d'une nécessité logique inéluctable. On peut parfois concevoir que, dans un certain contexte politique et économique, l'Etat emprunte au droit privé ses formes juridiques. Or ce contexte est celui que nous connaissons actuellement. On peut, il est vrai, considérer que dans une certaine mesure, la forme juridique d'un organisme constitue une présomption de la nature de cet organisme. Mais il n'y a là qu'une présomption simple ».

La distinction entre personnes publique et personnes privées, telle qu'elle peut être dégagée à travers les indices que nous venons d'évoquer, est extrêmement stimulante. Elle permet de dépasser les qualifications législatives, souvent inadéquates, et de retrouver la réalité des relations existant entre les pouvoirs publics et les organismes de forme privée, parmi lesquels de nombreuses associations constituées dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901. A partir des indices précédemment énoncés, la qualité de personne publique sera reconnue par exemple aux Centres techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, à l'Association Technique de l'importation charbonnière, à l'Association pour la formation professionnelle des adultes, à l'Association pour les mutations profession-

(9) Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés, 1960 pp. 615 et s.

(10) Id. p. 623.

(11) Id. p. 609.

nelles en agriculture, à l'Office social et culturel de Rennes, voire même au FONJEP et à COGEDEP etc... Elle fournit un précieux instrument de connaissance en permettant d'appréhender la sphère d'intervention directe de la puissance publique. La portée socio-économique de la distinction entre personnes publiques et personnes privées nous paraît donc incontestable.

Sa portée proprement juridique, en revanche, reste douteuse (12). Elle se résume en une explication possible d'une jurisprudence récente relative à la nature administrative de certains actes pris par des organismes de forme privée, soit des actes unilatéraux, soit des actes bilatéraux. Dans l'arrêt Magnier (13) le Conseil d'Etat admet que dans les cas où des organismes de droit privé — en l'espèce une fédération départementale des groupements de défense contre les ennemis des cultures, constituée sous la forme d'un syndicat professionnel — chargés de gérer, sous le contrôle de l'Administration, un service public administratif, prennent des décisions unilatérales individuelles s'imposant à des propriétaires ou à des usagers intéressés, ces décisions présentent le caractère d'actes administratifs et relèvent de la compétence de la juridiction administrative par la voie du recours pour excès de pouvoir. Dans le même sens, le Conseil d'Etat reconnaît sa compétence pour apprécier la validité d'une décision prise par le Groupement national d'achat des produits oléagineux, organisme professionnel de droit privé, dans le cadre de la mission de réglementation économique qui lui a été confiée par une décision du secrétaire d'Etat aux affaires économiques en date du 17 mars 1949 (14). Dans l'espèce « Société Entreprise Peyrot » (15), le Tribunal des Conflits confère le caractère administratif à un contrat passé par une société d'économie mixte, personne morale de droit privé, avec une société anonyme, pour la construction de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur.

Or ces décisions ne s'intègrent pas spontanément dans les théories traditionnelles de l'acte administratif, qui sont fondées sur la nature juridique publique des organismes susceptibles de prendre de tels actes. Pour les actes administratifs unilatéraux,

(12) M. DEMICHEL revient à plusieurs reprises, dans l'ouvrage déjà cité, sur la portée principalement socio-économique de la distinction : « La personnalité publique est actuellement une notion « politique » ; les organismes publics définissent le domaine d'intervention de l'Etat » (p. 609). Elle se définit par la notion de décentralisation, à laquelle il faut donner un contenu plus politique que juridique (p. 610). Les critères doivent en être plus politiques et économiques que strictement juridiques (p. 615).

(13) C.E. 13 janvier 1961 — R.D.P. 1961, 155 — concl. FOURNIER A.J.D.A. 1961, 142 note C.P.

(14) C.E. : 6 octobre 1961 : Groupement national d'achat des produits oléagineux R.D.P. 1962, 721 — n. WALINE., cf. aussi, le même jour : Fédération des huileries métropolitaines Dr. Soc. 1962, 75, note TEITGEN.

(15) T.C. 8 juillet 1963. J.C.P. 1963 II 13.375 note AUBY — A.J.D.A. 1963, 463. Chronique par MM. GENTOT & FOURRE.

l'article 32 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 dispose que « le Conseil d'Etat statue souverainement sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ». Or, par autorité administrative on entendait celle qui était placée à la tête d'un organisme lui-même administratif. Cette assimilation avait bien été ébranlée par la jurisprudence Montpeurt-Bouguen, qui dissociait les deux notions en admettant le recours pour excès de pouvoir à l'encontre de décisions prises par les organes directeurs d'organismes dont le Conseil d'Etat s'abstenait de dire s'ils étaient publics ou privés. Le doute pouvait cependant être entretenu tant que la juridiction administrative ne reconnaissait pas explicitement le caractère d'acte administratif à des décisions émanant d'organismes de droit privé. La jurisprudence Magnier apporte cette précision, qui remet en cause la notion d'autorité administrative (16).

La jurisprudence « Société Entreprise Peyrot » ne soulève pas moins de problèmes. La doctrine et la jurisprudence ont toujours posé le principe qu'un contrat, pour être administratif, devait compter, parmi les parties signataires, au moins une personne publique. La seule hypothèse dans laquelle il pouvait en être autrement était celle où un organisme privé agissait comme mandataire d'une personne publique. Cependant le Tribunal des Conflits, passant outre à ce critère organique constant, décide que le contrat passé par la Société de l'Aurotoute Estérel-Côte d'Azur avec une société de travaux publics est administratif. N'y a-t-il pas, là aussi, une remise en cause de l'un des éléments fondamentaux de la théorie du contrat administratif ?

C'est à ce point de la discussion qu'il pourrait être tentant de faire intervenir la distinction entre personnes publiques et personnes privées pour sauver l'élément organique de la notion d'autorité administrative et de la théorie du contrat administratif. Les effets juridiques habituellement attachés à la notion de personne de droit public ne devraient-ils pas, du fait de la transformation de l'Etat et du droit, être désormais attribués à la personne publique, définie indépendamment de la forme juridique dans laquelle elle est moulée ? Allant même plus loin, ne pourrait-on pas substituer, pour le passé comme pour l'avenir, la notion de personne publique à celle de personne de droit public, à laquelle la doctrine et la jurisprudence traditionnelles n'auraient attaché tant d'importance que par manque de largeur de vue, par une analyse trop terre à terre des textes et des décisions juridictionnelles ? Alors les difficultés provoquées par les jurisprudences Montpeurt-Bouguen, Magnier et Société Entreprise Peyrot se trouveraient résorbées, la notion d'autorité administrative serait restaurée dans sa relation avec la notion de personne publique, et la théorie du contrat administratif

(16) cf. SABOURIN : Recherches sur la notion d'autorité administrative. L. G.D.J. 1966.

reposerait à nouveau sur l'élément organique qui lui est traditionnel.

Si séduisantes qu'elles puissent paraître, ces perspectives et interprétations restent très insuffisantes pour rendre compte du droit positif. Tout d'abord, si elles étaient fondées elles ne manqueraient pas d'apparaître sous une forme ou sous une autre, dans les arrêts que nous avons cités. Or leur lecture ne montre aucun indice, si léger fut-il, d'un élargissement de la notion de personne de droit public à celle de personne publique. Les seuls arguments invoqués pour justifier la compétence de la juridiction administrative font référence, soit à la mission de service public dont est chargé l'organisme dont la décision est contestée, soit aux prérogatives de puissance publique que l'Etat lui a accordées, soit à ces deux critères cumulativement. Il est plus utile de prendre acte d'une certaine détérioration des théories traditionnelles et de rechercher le fondement juridique des novations jurisprudentielles que de s'évertuer à faire cadrer ces dernières avec des conceptions devenues, partiellement au moins, inadéquates.

Au surplus, si la jurisprudence se garde de faire appel à la notion de personne publique pour justifier des décisions qu'il n'est pas possible de fonder sur le recours à la notion de personne de droit public, ce n'est pas seulement qu'elle ne le veuille pas. Elle ne le peut pas. Les deux notions ne se situent pas sur le même plan : l'une est d'ordre politico-économique, l'autre d'ordre juridique. Or seul le législateur a compétence pour transcrire dans l'ordre juridique les vues politico-économiques qu'il peut avoir. Le juge est lié, dans l'interprétation qu'il donne d'un point de droit, par les textes constitutionnels et législatifs. Comme l'écrit M. le professeur Auby (17), « le rôle du juge ne consiste pas à discriminer les personnes en fonction de leur indépendance ou de leur autonomie vis-à-vis de l'Etat, mais, ce qui n'est pas la même chose, à déterminer leur appartenance à la sphère du droit privé ou à celle du droit public. Le juge, en d'autres termes, distingue les personnes de droit privé et celle de droit public, distinction purement juridique qui ne coïncide pas avec celle établie par la doctrine entre les personnes privées et les personnes publiques. Dans cette perspective, on peut admettre que la personnalité de droit privé qui peut résulter du texte créant une institution puisse résulter également du fait qu'une personne revêt une forme juridique de droit privé ».

Ces constatations sur le caractère inopérant, en ce qui concerne la nature juridique des associations constituées dans le cadre de la loi de 1901, de la distinction entre personnes publiques et personnes privées, n'enlève rien, est-il besoin de le dire, à son intérêt politique et sociologique. L'autonomie des notions ne fonctionne pas à

(17) Note sous Société Entreprise PEYROT précitée.

sens unique. Or, comme le note M. le professeur Eisenmann (18), « certaines données qui ne se reflètent pas du tout ou presque jamais sur le plan du contentieux n'en ont pas moins une importance pratique primordiale, parce qu'elles contribuent à fixer les bases de l'organisation de la vie et des relations sociales et juridiques, parce qu'elles correspondent à des problèmes et à des options politiques d'une portée bien supérieure à celle des « questions juridiques » du type et du niveau courant ».

C'est à cette catégorie des « questions juridiques » qu'appartient la distinction entre les personnes de droit public et les personnes de droit privé à laquelle nous en arrivons. Outre son intérêt proprement juridique, elle en revêt un autre, d'ordre scientifique : car si la notion de personne publique déborde la catégorie des personnes de droit public et englobe certaines personnes de droit privé, ce n'est pas le fait du hasard. La recherche des causes de ce phénomène est fort instructive pour la connaissance de l'administration actuelle (19).

B) *Personnes de droit public et personnes de droit privé.*

Pour savoir si une association de 1901 appartient à la catégorie des personnes de droit public ou à celle des personnes de droit privé, il n'est pas forcément nécessaire d'étudier le problème vaste et complexe des critères de distinction entre ces deux types de personnes juridiques. Nous pouvons faire l'économie de cette étude dans la mesure où l'analyse du droit positif montrera que la prise en considération de la forme associationnelle suffit à ranger l'organisme en cause dans l'une ou l'autre de ces catégories. Nous allons voir que la jurisprudence s'en tient, sur ce point, à une ligne de conduite constante et sûre : toutes les fois où elle se trouve en présence d'une association de 1901 ou, plus largement, d'une institution constituée dans le cadre d'un texte destiné à régir des organismes privés (sociétés, mutuelles, syndicats...), elle décide qu'il s'agit d'une personne de droit privé. Les rares circonstances dans lesquelles elle se prononce en sens contraire s'expliquent par le caractère exceptionnel des faits de l'espèce, ou appellent la critique. En tout état de cause, elles ne suffisent pas à remettre en question l'assimilation constante entre association de 1901 et personne de droit privé.

La constatation en a été faite maintes et maintes fois. Dès lors que l'organisme dont la nature juridique est litigieuse est constitué dans le cadre d'un texte édicté par le législateur pour gouverner des institutions privées, la jurisprudence s'en tient là et fait prévaloir cet élément de forme sur tout autre. Peu importe que ce soit les individus concernés qui aient décidé de se réunir dans un tel cadre juridique ou que les pouvoirs publics les y ait contraints. Du moment qu'un groupement est constitué sous la forme d'une

(18) Préface à SPILIOPOULOS op. cit. p. VII.

(19) cf. supra : Deuxième Partie.

société (20), d'une mutuelle (21), d'un syndicat (22), ou d'une fondation (23), la personne morale qu'il forme est une personne de droit privé. Il n'en va pas autrement des associations de 1901 (24), fussent-elles teintées de droit public, et quelles que soient les interventions de l'Etat dans leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Cette position est de nature à créer des situations paradoxales : des organismes seront réputés de droit privé à raison de leur forme, alors qu'ils sont soumis à plus de règles de droit public qu'il n'en faut à un organisme innommé pour être qualifié de personne de droit public. Une telle anomalie a contribué à l'effort de la doctrine pour établir, comme nous l'avons vu précédemment, une nouvelle distinction entre personnes publiques et personnes privées. Il semble même que la jurisprudence judiciaire s'y soit trompée, lorsqu'elle a qualifié d'établissement public la Société nationale des Entreprises de presse (25), en tirant argument de ce que cet organisme ne visait aucun but lucratif, assurait la gestion d'un service public, était investie de prérogatives de puissance publique, et se trouvait assujettie à un contrôle rigoureux de la part de l'Etat. Comme le note M. Blaevoet, la Cour de cassation « ne s'est pas occupée de l'apparence extrinsèque de l'appellation législative ; elle est allée au fond des choses ». Mais, ce faisant, elle a vidé de toute substance la disposition de la loi du 11 mai 1945 constituant la S.N.E.P. sous la forme de la société anonyme et a débordé le rôle juridictionnel qui est le sien en substituant sa propre qualification à celle du législateur.

Dans deux autres espèces, le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte de la forme apparemment associationnelle de l'organisme dont la nature juridique faisait l'objet du litige. En 1937, il décide que l'Ecole française de droit du Caire, « quoique constituée sous la forme d'une association, doit être regardée, tant en raison du but qu'elle poursuit que de son organisation et du recrutement de son personnel enseignant, comme un établissement public participant au service public de l'enseignement supérieur français » (26). Cette rédaction très regrettable, compte tenu de la jurisprudence constante en la matière de la haute juridiction administrative, s'explique vraisemblablement par les changements intervenus en 1933

(20) C.E. : 16 avril 1946 : BOKOBZA Rec. p. 114 — 5 février 1954 Société Jean PERDRIEU Rec. p. 80.

(21) C.E. : 10 juillet 1934 : MASSON : Rec. p. 800 — 2 février 1951 : Delle BODIN. Rec. p. 70.

(22) C.E. : 28 juin 1946 : MORAND : S. 1947 — III — 19 note P.H.

(23) C.E. : 2 février 1942 : MOLLET Rec. p. 64.

(24) C.E. : 16 mars 1945 : DAURIAC. D. 1946 J. 141 concl. LEFAS - 8 décembre 1950 : ARNOULD Rec. p. 609 concl. GAZIER — 24 avril 1953 : CAMPARI — 30 mars 1955 : Delle BERRY Rec. p. 718 (tables) — 15 juillet 1953 : MULSANT S. 54 III 103 — 7 juillet 1960 : JARDIN — A.D.J.A. 1961, 421 note A. DE LAUBADERE.

(25) Cass. — Civ. : 9 juillet 1951 : S.N.E.P. — D. 1952 J. 141 note BLÆVÆT.

(26) C.E. : 24 décembre 1937 : De la BIGNE DE VILLENEUVE — D.H. 1938, 185.

dans l'organisation de l'Ecole (27), ainsi que par la nouveauté du phénomène de la gestion de services publics par des institutions de droit privé (28).

L'arrêt « Commune d'Arcueil » du 17 avril 1964 (29), se situe dans un tout autre contexte. Il s'agissait pour le Conseil d'Etat de décider de sa compétence pour connaître d'une requête en responsabilité intentée contre la ville d'Arcueil à la suite d'un accident mortel survenu au cours d'une séance du patronage laïque de cette ville. Celle-ci invoquait la jurisprudence Naliato-Delle Berry pour contester la compétence de la juridiction administrative. Le Conseil d'Etat devait donc se prononcer sur le point de savoir si le patronage était un service social et, dans l'affirmative, s'il fonctionnait dans des conditions différentes d'organismes privés similaires. Le fait que le patronage était constitué en la forme d'une association déclarée plaidait en faveur de l'assimilation avec les organismes privés similaires, et donc de la compétence judiciaire. Or, le Conseil écarte l'argument en faisant valoir que « la circonstance que le maire ait en 1946 déclaré le patronage comme association privée dans les conditions prévues par la loi du 1^{er} juillet 1901 n'est pas de nature à modifier le caractère de ce service public dès lors qu'il est constant que ladite association n'a jamais fonctionné et que ses statuts déposés à la préfecture se bornaient à reproduire la décision du maire du 27 mai 1938 ». Suivant les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Combarnous, la haute juridiction refuse d'admettre que le patronage municipal soit un service géré par une personne morale de droit privé, tant se trouvait « singulière » cette association « dont on ne sait pas quels sont les associés, qui ne comporte pas d'assemblée générale, dont les statuts ont été arrêtés unilatéralement par une autorité administrative, dont le mode de désignation du conseil d'administration n'est pas déterminé, dont les ressources propres sont à peu près nulles et dont les recettes et dépenses figurent au budget communal ». En fait, le Conseil d'Etat ne fait pas d'une association une personne publique, il nie simplement la réalité de l'association ce en quoi il a parfaitement raison, car, comme le note M. le conseiller d'Etat Lavagne (30), « baptiser » statuts » une décision unilatérale de l'autorité municipale et accomplir la formalité de la déclaration ne peut suppléer à l'absence de cette convention entre deux ou plusieurs personnes qui est l'essence même de l'association et que pose en principe la loi de 1901 dès son article

(27) Dissolution de l'association chargée antérieurement de la gestion de l'Ecole et reprise de celle-ci par l'Etat, qui lui confère la personnalité civile — cf. : CONSTANT : Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français — Paris, 1966 p. 221.

(28) L'arrêt « Caisse primaire Aide et Protection » est du 13 mai 1938.

(29) D. 1965 J. 45 concl. COMBARNOUS — A.D.J.A. 1964, 290 Chron. de M. FOURRE et Madame PUYBASSET.

(30) Revue d'aide sociale — 1965 — pp. 162-163.

premier. Le pur formalisme ne peut suffire à créer une collectivité où s'unissent les volontés de plusieurs personnes pour mettre en commun leurs efforts. L'arrêt du 17 avril 1964 a cherché la réalité derrière une formalité fictive et a respecté avec exactitude les principes du droit des associations ».

Le problème de la nature juridique des associations de 1901 trouve donc une solution claire et bien établie. Il s'agit dans tous les cas de personnes de droit privé, même lorsqu'elles ont été créées par la loi et que leur régime juridique comporte de nombreuses règles de droit public. Mais la détermination de la nature juridique de droit privé des associations de 1901 ne fournit qu'une réponse partielle au problème de la détermination de la part du droit public qui leur est applicable. En effet, de même que des personnes de droit public sont souvent partiellement soumises à un régime de droit privé, de nombreuses personnes de droit privé, parmi lesquelles des associations, ont un régime juridique où des règles du droit public coexistent avec des règles de droit privé.

Paragraphe II

LE REGIME JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS DE 1901

La qualification d'une personne juridique comme de droit privé ou de droit public ne commande pas l'intégralité du régime juridique qui lui est applicable. Il a pu en aller différemment au moins pour les personnes de droit privé, lorsque les conceptions organique et matérielle du service public se recouvraient exactement, et que les personnes de droit privé se trouvaient par là-même exclues, sauf en cas de concession, de toute mission de service public. Mais à partir du moment où des personnes de droit privé ont été chargées d'un service public, elles ont été soumises, à raison de la mission qui leur était ainsi conférée, à certaines règles de droit public.

Les notions de personne publique et de personne privée se trouvent ainsi dévalorisées, puisqu'elles ne constituent plus le critère de l'application du droit public ou du droit privé. Comme le constate M. Blaevoet (31), « il importe peu que la personne qui a agi ou qui est en cause soit publique ou privée pour la détermination des règles à appliquer et de la juridiction compétente en cas de litiges... Les règles à appliquer, la juridiction compétente dépendent maintenant surtout, non pas des personnes en présence, publiques ou privées, mais des situations juridiques réalisées dans chaque espèce, des rapports voulus entre les parties, du pied sur lequel elles sont ou se trouvent placées. Le mode du service prévaut

(31) Personnes privées, personnes publiques. Objectivité du droit public français — J.C.P. 1950 — I. 889.

sur les personnes en jeu. La jurisprudence est réaliste ». Certains auteurs expriment leur désenchantement en face de mutations qui ébranlent les postulats les mieux assis pendant la période antérieure. « Une nouvelle conception du service public suffit sans doute à éclaircir les conditions du fonctionnement (des institutions corporatives) en marquant les limites du contentieux administratif. Mais elle renonce précisément à se fonder sur l'essence des institutions et se borne à définir les règles qui gouvernent leur activité. Aussi les catégories fondamentales et sacrées du droit classique tendent-elles à se dégrader progressivement et à se transformer en simples procédés juridiques dont le législateur use, au gré des circonstances. La jurisprudence suit comme elle peut » (32).

La définition de la nature juridique d'un organisme n'en est pas pour autant devenue inutile. Son rôle est loin d'avoir totalement disparu, même s'il faut admettre qu'il n'est plus que localisé, qu'il ne joue plus que pour la solution de quelques problèmes bien délimités. La notion de personnalité juridique de droit public ou de droit privé n'est plus que l'un des critères, parmi d'autres, de l'applicabilité du droit public dans une situation donnée (33). Il convient donc de commencer par délimiter les domaines dans lesquels elle garde toute sa portée avant d'envisager ceux où elle se révèle insuffisante et où il est nécessaire d'avoir recours à d'autres critères.

A) La portée actuelle de la notion de personnalité de droit privé.

En sa qualité de personne de droit privé, l'association constituée dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 est régie par le droit privé pour tout ce qui concerne sa vie interne, c'est-à-dire les relations de ses membres entre eux et avec leurs dirigeants, et celles entre l'association et son personnel salarié. En outre, certaines règles de droit public spécifiquement réservées aux personnes morales de droit public lui sont par définition inapplicables. Elle est donc également régie, en ces domaines, par les principes du droit privé.

Les relations des membres de l'association entre eux ressortissent du seul droit privé. Il en est ainsi des délibérations relatives à la désignation des dirigeants de l'association, dans la mesure où cette désignation leur appartient statutairement (34), ou à la modification des statuts de l'association. Le Conseil d'Etat décide par

(32) CHENOT : L'organisation économique de l'Etat — 1965 p. 212.

(33) Cf. RIVERO : Existe-t-il un critère du droit administratif ? R.D.P. 1953, pp. 279 et s. — WEIL : Le droit administratif P.U.F. 1964 p. 73 et s.

(34) Il en va évidemment autrement lorsque ce sont les pouvoirs publics qui nomment le président de l'association ou certains membres du conseil d'administration. En ce cas, l'association, comme toute personne privée, est recevable à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir l'acte procédant à cette nomination.

exemple que les syndicats d'initiative, bien qu'ils soient investis à certains égards, par la loi du 12 janvier 1942, modifiée par celle du 5 juin 1943, d'une mission de service public, « présentent le caractère d'organismes privés... ; il suit de là que les opérations relatives à l'élection de leur président ne sauraient être regardées comme revêtant un caractère administratif » (35). Et dans un arrêt rendu en assemblée plénière, le Conseil déboute un requérant demandant l'annulation d'un décret du 18 décembre 1953 approuvant les modifications apportées au titre et aux statuts d'une association reconnue d'utilité publique. Comme le requérant invoquait l'irrégularité des délibérations de l'assemblée générale qui avait procédé à ces modifications statutaires, la juridiction administrative invoque la fin de non-recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle, déclarant « qu'en la qualité dont il se prévaut, de membre de l'Union des sociétés de tir, il pouvait demander à l'autorité judiciaire, seule compétente en la matière, l'annulation des délibérations susmentionnées » (36).

De même, ressortissent de la vie interne de l'association, et donc du droit privé, les décisions relatives à la discipline interne de l'association (37), ainsi que celles qui ont trait à l'organisation et aux modalités de fonctionnement de celle-ci (38). En revanche, comme nous le verrons bientôt, les décisions prises par une association chargée d'un service public dans l'exécution de cette mission peuvent constituer des actes administratifs.

Les rapports entre l'association et son personnel appartiennent au droit privé. C'est ce qu'affirme une jurisprudence constante, valable pour toutes les personnes de droit privé. En faisant référence à la loi du 1^{er} avril 1898, sur les sociétés de secours mutuel, la loi du 5 avril 1928 a entendu donner aux caisses primaires de sécurité sociale le caractère d'organismes privés : dès lors les rapports entre les caisses et leurs employés sont des rapports de droit privé (39). « Le Centre régional des œuvres d'Aix-en-Provence, dont dépend la cité universitaire, est constitué sous la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 ; il n'appartient, par suite, pas au Conseil d'Etat de connaître des décisions par lesquelles le conseil d'administration de l'association et la direction de la Cité universitaire ont supprimé l'emploi de comptable et licencié le sieur Campari de son emploi » (40). Le législateur a entendu conférer aux Centres régionaux de lutte contre le cancer agréés en application de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1945 le caractère privé ; « dès lors, les rapports entre (eux) et leur personnel

(35) C.E. : 7 décembre 1960 : JARDIN (précité).

(36) C.E. : 15 juillet 1959 : LIBERT — R.D.P. 1960, 317 note WALINE.

(37) C.E. : 8 décembre 1950 : ARNOULD (précité).

(38) C.E. : 26 juin 1946 : MORAND — S. 1947 III 19 note P.M.

(39) C.E. : 10 juillet 1934 : MASSON (précité) — également : 2 février 1951 : Delle Bodin (précité).

(40) C.E. : 24 février 1953 : CAMPARI (précité).

ressortissants au droit privé » (41). Les fédérations départementales de chasse sont des établissements privés; « dès lors, les rapports entre eux et leur personnel sont des rapports de droit privé », y compris ceux avec les garde-chasse commissionnés par le ministre de l'Agriculture (42).

Outre ces principes de droit privé qui sont applicables à toutes les personnes de droit privé, d'autres peuvent être déduits de l'analyse de certaines règles qui sont explicitement réservées aux personnes de droit public. Par a contrario, il est possible de dire que dans ces domaines, les associations de 1901 sont soumises au droit commun. C'est ainsi que seuls les deniers des personnes publiques sont publics. Ceux des personnes privées sont donc privés. De la même façon, le privilège d'échapper aux voies d'exécution forcée est réservée aux seules personnes publiques (43). Les personnes privées en sont donc passibles. C'est encore aux personnes publiques qu'est applicable l'interdiction de compromettre (44). Les personnes privées, en revanche, ont la faculté de recourir à ce mode de règlement des litiges.

La qualification de personne morale de droit privé n'est donc pas indifférente, puisqu'elle permet, sur un nombre non négligeable de problèmes, de donner une réponse claire. Toutefois elle est manifestement insuffisante pour rendre compte de la totalité du régime juridique applicable aux associations de 1901. Il faut alors avoir recours à d'autres notions.

B) Le droit applicable aux associations pour les questions non solubles par le seul recours à la notion de personnalité juridique de droit privé.

Certains organismes constitués selon une forme juridique de droit privé sont soumis, pour certaines de leurs activités à des règles de droit public. Cette constatation est valable pour les associations de 1901 comme pour les sociétés anonymes, les syndicats ou les mutuelles. Le principe selon lequel les institutions de droit privé obéissent à des règles également de droit privé se heurte donc à des limites qu'il convient d'élucider pour connaître, dans chaque cas, le régime juridique de telle association.

Les différentes dérogations au principe de l'application du droit privé aux associations constituées dans le cadre de la loi de 1901 sont fondées sur la prise en considération de l'activité à laquelle s'adonnent ces institutions. Certaines d'entre elles sont chargées

(41) T.C. : 20 novembre 1961 : Centre régional de lutte contre le cancer « Eugène Marquis » R.D.P. 1962 — 964 note WALINE — D. 1962 J. 389 note de LAUBADERE — J.C.P. 1962 II 15.272 note AUBY.

(42) C.E. : 4 avril 1962 : CHEVASSIER — D. 1962 J. 327 concl. BRAITBANT.

(43) Cass. : 9 juillet 1951 : D. 1952 J. 114 note BLEVET — J.C.P. 1951 II — 6437.

(44) C.E. : 13 décembre 1957 : Société nationale de vente des surplus. D. 1958 J. 517 note L'HUILLIER — D.S. 1958, 89 concl. GAZIER.

par les pouvoirs publics de la gestion d'un service public. D'autres exercent des activités qui, sans avoir été promues au rang de service public, sont considérées comme présentant une utilité suffisante pour que l'Etat leur accorde des prérogatives de droit public. La doctrine a rangé les nombreux organismes de ce deuxième type dans une catégorie particulière, celle dite des « organismes privés d'intérêt général » ou des « organismes d'intérêt public » (45).

La signification juridique des deux notions précédentes est sensiblement différente. Le fait, pour une association de 1901, de gérer un service public a pour conséquence immédiate d'en soumettre le fonctionnement à quelques principes caractéristiques du service public, principes issus du droit public. La notion de service public correspond à un régime juridique exorbitant du droit commun, tout au moins pour certains de ses aspects. La notion d'activité d'intérêt général, ou d'intérêt public, n'a pas du tout la même portée. Elle a simplement valeur explicative, en permettant de regrouper sous une même rubrique des organismes en principe privés, mais soumis par les textes ou, éventuellement par la jurisprudence, à certaines règles caractéristiques du droit public s'analysant en autant de prérogatives et de sujétions. Il s'agit donc d'une catégorie disparate, dans laquelle se retrouvent la plupart des institutions privées situées à la jonction des secteurs public et privé, y compris d'ailleurs les associations chargées de la gestion d'un service public, lorsqu'elles ont fait l'objet d'une réglementation spéciale.

Nous rappellerons donc brièvement les grands principes du service public avant d'examiner la diversité des règles exorbitantes du droit commun applicables à telles associations d'intérêt public.

1. — *Les principes fondamentaux du service public*

En dépit de la diversification des régimes juridiques applicables aux services publics, ceux-ci restent soumis à un petit nombre de principes fondamentaux communs, dégagés par la doctrine et la jurisprudence. Ce sont les principes de continuité, d'égalité et d'adaptation ou de changement. L'association gestionnaire d'un service public se doit de les respecter, tout au moins pour tout ce qui concerne la gestion du service confié à sa charge.

Le principe de continuité a pour objet de garantir le fonctionnement sans défaillance du service institué par les pouvoirs publics pour pourvoir à un besoin d'intérêt général. Il trouve notamment application en ce qui concerne le droit de grève du personnel employé pour les besoins du service. La loi du 31 juillet 1963 ne vise pas seulement les agents publics, mais également les personnes

(45) cf. TRICOT : *Essai sur les entreprises d'intérêt général*. Thèse Lyon 1943 — MONSEGUR : *Aux confins du service public et de l'entreprise privée : les entreprises privées d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte*. Thèse BORDEAUX 1943.

travaillant dans le cadre d'un service public, même si elles sont régies par le droit commun du contrat de travail. C'est ainsi qu'une circulaire du ministre du travail en date du 25 janvier 1965 a précisé les modalités selon lesquelles les syndicats regroupant le personnel des centres de formation professionnelle des adultes dépendant de l'A.N.I.F.R.M.O. — aujourd'hui devenue A.F.P.A. — devaient déposer un préavis de grève de cinq jours, dans le cas où ils décideraient une cessation de travail.

Le principe d'adaptation ou de changement correspond à une idée proche de celle qui est à la source du principe de continuité. Le fonctionnement sans défaillance d'un service public suppose que les règles d'organisation et de fonctionnement de ce service soient à tout moment appropriées aux besoins à satisfaire, et donc qu'elles puissent être modifiées par l'autorité publique chaque fois qu'un changement s'avère nécessaire. N'est-ce pas dans ce principe qu'il faut chercher la raison d'être des diverses mutations que nous avons constatées en analysant certains types d'associations ? Lorsque le service public des mutations professionnelles en agriculture est transférée d'une association de 1901 : l'A.M.P.R.A., à un établissement public, : le C.N.A.S.A., n'est-ce pas parce que les pouvoirs publics attendent une plus grande efficacité de ce service dans le cadre d'une structure publique que dans celui d'un organisme de droit privé ? Dans une autre circonstance, le même souci d'efficacité conduira simplement à une transformation de l'association elle-même : ainsi, l'O.S.S.U. deviendra l'A.S.S.U., mais les deux associations poursuivent le même objectif : développer dans les meilleures conditions la pratique du sport scolaire et universitaire.

Le principe d'égalité a moins pour fondement le caractère de service du service public que le fait qu'il soit public, c'est-à-dire qu'il doit être mis au service de tous ceux qui en ont besoin, sans discrimination aucune. Le principe constitue la projection, au niveau du service public, de la règle démocratique qui préside à l'organisation de l'Etat. De même que tous les citoyens concourent, dans l'exercice de leur pouvoir de suffrage, à la détermination des objectifs qui guident l'action des détenteurs du pouvoir politique, de même tous ont droit, dans la mesure où ils satisfont aux conditions édictées par les textes, aux prestations distribuées par les services publics. Le principe d'égalité concerne donc principalement le problème des rapports de l'association gestionnaire d'un service public avec ses usagers. Ces derniers doivent être placés en situation d'égalité à l'égard du service, avoir libre accès aux prestations qu'il fournit, faire l'objet d'un traitement égal, etc...

Ainsi la qualification de service public donnée par les pouvoirs publics à une activité a-t-elle pour effet immédiat de soumettre l'association chargée d'en assurer la gestion au respect de quelques principes fondamentaux tirés du droit public. Mais une association peut être soumise à d'autres règles de droit public que

celles résultant de son activité de service public. C'est un des traits caractéristiques du mouvement récent vers un rapprochement entre les pouvoirs publics et les organismes privés que la concession de prérogatives ou l'imposition de sujétions à ces groupements « d'intérêt général ».

2. — *L'association privée d'intérêt général et le droit public*

La notion d'organisme privé d'intérêt général a été imaginée pour regrouper en une catégorie unique et significative un certain nombre d'institutions créées dans les formes du droit privé, auxquelles les pouvoirs publics ont accordé des prérogatives de droit public ou imposé des sujétions particulières, à raison soit du service public dont elles ont la gestion, soit de l'utilité collective de l'action qu'elles mènent. Cette notion n'est donc pas la source d'un régime juridique spécifique mais l'expression synthétique d'un phénomène de grande ampleur aux manifestations très diverses, parfois symbolisé par le qualificatif « semi-public » donné à un secteur de l'activité sociale qui s'intercalerait entre le secteur public et le secteur privé.

La part du droit public applicable à chacune des associations entrant dans cette catégorie est extrêmement variable. Elle dépend du législateur ou de l'autorité réglementaire, qui, en chaque cas, dosent les faveurs et les contraintes grâce auxquelles l'association sera à même de remplir son rôle. Il appartient à la jurisprudence, au vu des ces dispositions, de déduire les éléments du régime juridique non explicités par les textes. Nous nous bornerons ici à donner quelques illustrations de ces éléments de droit public applicables à des associations de 1901, avant d'en évoquer un dont l'intérêt est capital : le caractère administratif de certains actes pris par des organismes privés.

a) Prérogatives et sujétions applicables à l'association d'intérêt général.

Toute l'étude que nous avons entreprise tend à montrer la fréquence et l'étendue des prérogatives et sujétions applicables aux associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. L'examen des textes auquel nous avons procédé en a apporté une ample moisson. L'ensemble des contrôles superposés à ceux énoncés dans la loi de 1901 constituent un fort contingent de ces sujétions ; les limites apportées à l'autonomie des fondateurs et des membres de l'association dans la rédaction de leurs statuts s'avèrent également fort contraignantes : l'obligation faite à une association comme l'A.F.P.A. d'emprunter la procédure des marchés publics, ou encore les règles de comptabilité calquées sur celles en usage dans les établissements publics administratifs, qui lui sont imposées, ne sauraient être considérées comme des signes de la mansuétude des pouvoirs publics à son égard.

Cependant ces contraintes ne vont pas sans contreparties : avantages matériels et financiers — dotations, subventions, prix de journées, etc... — et surtout, privilèges juridiques, tels que le pouvoir de percevoir des taxes parafiscales ou analogues, le bénéfice d'un monopole territorial, parfois combiné avec l'obligation faite à des personnes privées de donner leur adhésion à l'association, l'espoir raisonnable de voir une réglementation interne au groupement reprise à leur compte par les pouvoirs publics, la reconnaissance du caractère représentatif de l'association, ou encore le bénéfice d'une délégation de compétences appartenant auparavant aux représentants de l'Etat. La jurisprudence complète parfois l'éventail des prérogatives concédées à une association, par exemple en déduisant des textes et des fins poursuivies par l'association qu'elle bénéficie à juste titre du droit de réquisition (46). C'est également la jurisprudence qui a reconnu à certains actes de l'association le caractère d'actes administratifs.

b) Le caractère administratif des actes de l'association.

La jurisprudence récente à laquelle nous faisons allusion a déjà été évoquée à propos de l'examen du problème de la nature juridique de l'association. Nous avons vu que les arrêts Magnier et Société Entreprise Peyrot fournissaient un aliment supplémentaire aux auteurs désireux de faire prévaloir la réalité de la dépendance de l'association par rapport aux pouvoirs publics sur l'apparence formelle empruntée au droit privé. En effet, si un organisme de droit privé prend des décisions administratives susceptibles d'être attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoir, c'est qu'il a la qualité d'autorité administrative et donc qu'il est une personne publique. De même, s'il peut passer, sans avoir la qualité de mandataire d'une personne publique, des contrats administratifs avec des personnes privées, c'est qu'il a lui-même la qualité de personne publique. Le raisonnement est valable, à condition que l'innovation jurisprudentielle porte bien sur la nature juridique de l'organisme auteur ou co-auteur de l'acte, et non sur l'autre élément du syllogisme, c'est-à-dire dans le premier cas, sur la qualité d'autorité administrative et, dans le deuxième, sur le critère du contrat administratif.

Or, à partir du moment où l'on admet, à la suite de M. le professeur Rivero (47), que le critère du droit administratif n'est pas unique, mais qu'il en existe autant qu'il y a de séries de problèmes à résoudre, le souci de sauvegarder à tout prix la portée de notions telles que celles de personne publique ou

(46) C.E. : 21 novembre 1947 : Consorts de CASTEX. Rec. p. 433 — 4 août 1944 : Compagnie des produits chimiques et électro-métallurgiques — Rec. p. 225.

(47) Existe-t-il un critère du droit administratif ? R.D.P. 1953 p. 279 et s.

de service public perd sa raison d'être. Il suffit de considérer en eux-mêmes ces moyens de l'action administrative que sont l'acte administratif et le contrat administratif pour décider, en chaque cas, s'ils sont appropriés aux buts poursuivis par leur auteur. Comme l'écrit M. le professeur Weil (49), « lorsqu'il s'agit de définir l'étendue du contrôle de légalité, il est normal de prendre en considération les moyens employés et de regarder comme actes administratifs toutes les décisions unilatérales, même prises par des personnes privées, comportant l'usage de prérogatives de puissance publique. Pour définir les contrats soumis au régime exorbitant du contrat administratif, quoi de plus naturel que de tenir compte... à la fois de la volonté de l'administration — qui se manifeste par l'insertion dans le contrat de clauses exorbitantes du droit commun — et de l'objet même du contrat — selon que celui-ci confie ou non au cocontractant l'exécution même d'un service public ? » Ce qui est atteint par la jurisprudence Morand-Magnier, ce n'est pas la notion de personne publique, mais celle d'autorité administrative, qui ne peut plus être définie seulement comme le « représentant juridique de la personne publique » (49). Le recours pour excès de pouvoir est recevable non plus parce qu'il est intenté contre l'acte du représentant juridique d'une personne publique, mais parce que cet acte se caractérise par certains traits spécifiques — caractère unilatéral, privilège du préalable — et que le recours pour excès de pouvoir est parfaitement approprié pour en sanctionner les irrégularités (50). L'administré est ainsi en mesure d'obtenir dans les meilleures conditions le respect du principe de légalité, fut-ce contre une personne privée, dès lors que celle-ci est investie par les pouvoirs publics d'une compétence d'autorité. « L'acte susceptible de recours pour excès de pouvoir est celui dont l'auteur, quelle que soit sa situation, a agi en tant qu'autorité administrative, c'est-à-dire a entendu prendre un acte juridique administratif » (51).

La jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion de faire application de cette nouvelle jurisprudence à des associations de 1901. Mais il ne fait pas de doute qu'elle soit également valable à leur égard, toutes les fois où elles sont dotées par les pouvoirs publics du pouvoir de prendre des mesures unilatérales à l'égard de personnes extérieures à l'association, donc exclues

(48) Le droit administratif — P.U.F. 1964 p. 75.

(49) cf. SABOURIN : Recherches sur la notion d'autorité administrative.

(50) La jurisprudence des « blocs de compétence », en revanche, porte une grave atteinte à la notion d'autorité administrative et dénature véritablement la notion d'acte administratif : cf. SABOURIN : op. cit. p. 105 et s. — RIVERO : note sous C.E. : 27 juillet 1951 — Caisse mutuelle de Loire-Inférieure J.C.P. 1952 II 7.211.

(51) AUBY et DRAGO : Traité de Contentieux administratif. 1962 Tome II n° 1.010.

de tout lien contractuel, et par le fait même dans l'impossibilité de peser sur les décisions des organes compétents de l'association. Même lorsqu'il existe un lien contractuel, mais que celui-ci ne résulte pas d'un choix, mais d'une obligation imposée par les pouvoirs publics — cas de l'association communale de chasse — il serait logique que la jurisprudence administrative se reconnaisse compétente pour apprécier la régularité des décisions prises par l'association dans l'exercice des prérogatives que l'Etat lui a accordées pour mener à bien sa mission.

Le rapprochement des associations de 1901 et des pouvoirs publics, l'établissement de relations de portée variable entre les unes et les autres, sont des phénomènes caractéristiques des dernières décennies. Ils ont profondément modifié l'équilibre inscrit dans l'œuvre du législateur de 1901, et altéré certains des éléments essentiels du statut de l'association. Celui-ci était, à l'origine, exclusivement gouverné par le droit privé, et c'était la conséquence directe du caractère d'organisme de droit privé que lui avait imprimé le législateur. De nos jours, il n'en va plus de même. L'association de 1901 demeure une institution de droit privé. C'est là l'un des rares éléments stables de son statut juridique et ce point est fondamental. Mais les conséquences qui en découlent pour le régime juridique applicable à l'association ne sont plus celles d'autrefois. Le droit public investit les organismes de droit privé. Parallèlement à l'évolution des conceptions touchant les rapports entre le secteur public et le secteur privé de la vie sociale, le droit a connu une mutation profonde. Les cloisons étanches qui séparaient la sphère du droit public et la sphère du droit privé en sortent ébranlées. Devenues perméables, elles créent un phénomène d'osmose, chacune des deux branches du droit s'infiltrant dans le secteur où jadis l'autre régnait en souveraine. L'association de 1901 n'a pas plus que les autres formes de la vie juridique échappé à ce phénomène. Sur le plan du droit comme sur celui des faits, elle a été emportée par un mouvement auquel elle ne pouvait résister.

CONCLUSION GENERALE

La recherche que nous avons entreprise se fixait pour objectif d'examiner comment un texte législatif, le statut de 1901 sur les associations, résistait à l'épreuve du temps. Les deux tiers de siècle qui se sont écoulés depuis lors ont été exceptionnellement fertiles en événements de toute sorte, tant sur le plan de la vie sociale que sur celui du droit. Dès lors, il fallait s'attendre à ce que la charte de l'association en supporte les contrecoups, et à ce que l'association présente en 1968 une physionomie sensiblement différente de celle de 1901. D'autant plus qu'en orientant notre étude sur le problème des relations entre les associations constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 et les pouvoirs publics, nous choisissons un terrain particulièrement fécond en expériences de toute sorte.

L'analyse n'a pas démenti l'hypothèse, mais a révélé que l'évolution n'a pas emprunté la voie à laquelle on aurait pu s'attendre. La charte de 1901 est demeurée, pour l'essentiel, intacte. Les seuls amendements d'importance à lui avoir été apportés concernent les conditions de création des associations dominées par des étrangers, problème très marginal par rapport à notre sujet. En revanche, il est apparu que les principales innovations relatives aux associations de 1901 étaient dues à l'emploi qui en était fait par leurs utilisateurs, le plus souvent à l'initiative des pouvoirs publics. Ceux-ci se sont abstenus de porter atteinte à la loi de 1901, mais, en réglementant des catégories très diverses d'associations, à la fois pour les encourager, pour s'appuyer sur leurs efforts et pour les contrôler, ils ont multiplié les compléments et les dérogations à ce texte qui, tout en demeurant le point de référence d'un nombre considérable de groupements, ne gouverne plus directement que les moins importants d'entre eux, les autres relevant, de façon beaucoup plus immédiate, de dispositions édictées spécialement à leur intention.

Les clauses de cette disqualification relative de la loi de 1901 sont diverses. Ce peut être le fait d'un accident historique : la séparation des Eglises et de l'Etat suscite la création d'un statut légal particulier pour les associations cultuelles qui, elles-mêmes, donneront ultérieurement naissance aux associations diocésaines.

Beaucoup plus fondamental est le mouvement qui porte l'ensemble des organismes privés à nouer des relations de collaboration avec les pouvoirs publics, lesquels suivent le cheminement inverse et envisagent favorablement le soutien qu'ils peuvent retirer d'une telle coopération. Encore convient-il de l'organiser, de préciser le rôle qui leur sera reconnu : des textes seront alors édictés, qui ne coïncideront pas avec le statut initial de l'association. Puis, l'Etat prendra l'initiative d'une action conjuguée avec les personnes privées, et il s'associera avec certaines d'entre elles dans le cadre de la loi de 1901 : ainsi naîtront les associations mixtes, parallèlement à l'essor des sociétés d'économie mixte. Enfin, l'administration en viendra, pour échapper aux réglementations inadéquates applicables au secteur public, à utiliser le cadre de l'association pour faciliter des opérations rendues impossibles ou malaisées par les contraintes du droit public, ; l'association, transformée en instrument de l'administration, permettra à celle-ci de faire la preuve de son dynamisme.

Que reste-t-il, après ces avatars successifs du statut de 1901 ? Si on en prend une vue globale, il n'est guère de ses éléments qui n'aient subi des altérations profondes. Le contrat qui le fondait en droit devait être le garant de l'autonomie de l'association : celle-ci n'a pas résisté aux innombrables textes imposant des statuts-types, dictant leur comportement aux fondateurs et aux membres de l'association, introduisant en son sein des représentants de l'administration. L'accumulation des contrôles a rendu dérisoire les dispositions fort succinctes contenues dans la loi de 1901. Celle-ci laissait prévoir une existence difficile, et précaire sur le plan financier, pour les associations ne bénéficiant pas d'une reconnaissance d'utilité publique ; les fonds publics couvrent aujourd'hui fréquemment, et parfois de façon fort substantielle, les frais des associations utiles à l'intérêt général. Enfin, le statut de 1901 impliquait un régime juridique de pur droit privé : depuis lors, divers éléments de droit public se sont introduits et gouvernent partiellement le statut de certaines associations.

Considérée isolément, chaque catégorie d'associations, ne présente pas au même degré une originalité aussi prononcée par rapport au statut de 1901. Celui-ci continue à régir certains aspects de ces associations, même si certains autres lui échappent. Par ailleurs, le commun des associations reste fidèle à l'inspiration originale. Il n'en demeure pas moins vrai que l'équilibre créé par le législateur de 1901 se trouve rompu dans un très grand nombre de cas, ou du moins est remplacé par un nouvel équilibre situé à un tout autre niveau.

Ces mutations ne sont pas propres au domaine de l'association. Des observations analogues ont été maintes fois faites à propos d'autres formes de groupements privés : société, mutuelle, syndicat. Tous participent d'un même mouvement, et il n'y a pas de raisons pour que l'association échappe à la norme commune. Mais

la vérification n'en avait pas encore été apportée. L'objet de cette étude était de combler cette lacune, et ainsi, de contribuer à l'élaboration d'une théorie des relations entre les pouvoirs publics et les organismes privés.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBY et DRAGO : Traité de contentieux administratif. L.G.D.J. 1962.
3 vol.
- BENOIT : Le droit administratif français. Dalloz. 1968.
- HAURIOU : Principes de droit public. 2° éd. 1916.
- LAUBADERE (de) : Traité élémentaire de droit administratif. L.G.D.J.
3° éd. : T. 1, 1966. t. 2, 1967. 2° éd., : t. 3, 1966.
- ODENT : Contentieux administratif. Les Cours du Droit. 1963. 1964.
- RIVERO : Droit administratif. Dalloz, 4° éd. 1970.
- VEDEL : Droit administratif. Thémis. 4° éd. 1968.
- WALINE : Traité élémentaire de droit administratif. Sirey. 9° éd. 1963.
- WALINE : Précis de droit administratif. 1969.
Traité de Science administrative. Mouton 1967.

TITRE PRELIMINAIRE

- BRICHET : L'évolution de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association. Thèse Alger 1943.
- BRICHET : Associations et syndicats. 1963.
- BURDEAU : Libertés publiques. L.G.D.J.
- CANET : Le régime des fondations en France. Livre jubilaire du Conseil d'Etat. 1952.
- COLLIARD : Libertés publiques. Dalloz. 1968.
- CORMIER : L'évolution du régime des associations en France depuis la guerre de 1939. Thèse Paris 1943.
- Colloque sur la liberté d'association. 1927.
- COULOMBEL : Le particularisme de la condition juridique des personnes morales de droit privé. Thèse Nancy 1950.
- DEMOGUE : Capacité d'acquérir des associations déclarées. R. Trim. dr. civ. 1939, pp. 1 à 27.

DUPEYRON : L'action collective. D. 1952., Chron. p. 153.

GAENG : La participation des associations à but idéal à l'exercice des actions publiques et civiles. Thèse Nancy 1936.

KAYSER : Associations et sociétés. Thèse Nancy 1928.

LEGAL et BRETHER de la GRESSAYE : Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées. 1938.

LIET-VEAUX ; Note sous C.E. : 20 octobre 1950 : Conseil régional de l'ordre des pharmaciens. R.A. 1950. 584.

MARGAT : De la capacité des associations déclarées. R. Trim. dr. civ. 1907. pp. 5 à 39.

MICHOUD ET TROTABAS : Théorie de la personnalité morale. 2 vol. 2^e éd. 1924.

NOURRISSON : Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789. 2 vol. 1920.

OZANAM : Association, syndicats, fondations. 4^e éd. 1964.

PICHAT : Le contrat d'association. 1908.

POINCARÉ : Préface à BERTIN et CHARPENTIER : Manuel des associations déclarées. 1907.

PUGET : Le droit des associations. La reconnaissance d'utilité publique. Le Musée social. 1926.

RENUCCI : La distinction de la société et de l'association. Thèse Paris. 1969.

RIVERO : Libertés publiques. Les Cours du droit. 1967-1968.

ROMIEU : Concl. sur C.E. : 28 décembre 1906 : Synd. des patrons-coiffeurs de Limoges. Rec. p. 977.

ROUJOU de BOUBÉE. Essai sur l'acte juridique collectif. Thèse Toulouse. L.G.D.J. 1961.

SALEILLES : De la personnalité juridique. 1910.

SAUVEL : Les fondations, leurs origines, leur évolution. R.D.P. 1954. pp. 325 à 351.

TROUILLOT et CHAPSAL : Du contrat d'association. 1902.

VOUIN : De la recevabilité de l'action « syndicale » des associations J.C.P. 1955. I.1207.

WALDECK-ROUSSEAU : Associations et congrégations. 1902.

Première Partie

- BOUCHET : Le régime de l'importation charbonnière depuis la fin de la guerre. Thèse Paris 1952.
- BOUHERET : Les groupements d'entreprises dans les marchés du bâtiment. Thèse Paris 1963.
- BRICHET : Les principes du F.O.N.J.E.P. Jeunesse et sports 1964. pp. 1 et s.
- CHARLIER : Les contradictions internes des groupements. R. Fr. Sc. P. 1951. pp. 311 à 325, 465 à 480.
- Correspondance municipale. Août-sept. 1966 : Témoignage de l'office social et culturel de Rennes.
- COUV RAT : Les agences de voyages en droit français. Thèse Paris. L.G.D.J. 1966.
- DUFFAR : Expansion économique régionale et droit administratif. Thèse Toulouse 1960.
- DURAND : Des conventions collectives de travail aux conventions collectives de sécurité sociale. Dr. Soc. 1960. pp. 42 à 50.
- FRANCESCHINI et PELISSIER : Constitution et fonctionnement des associations et des groupements d'entreprises industrielles et commerciales. 1964.
- GAU : Résultats et tendances du régime conventionnel d'assurance - chômage. Dr. Soc. pp. 170 à 186.
- GAUTHIER : Les associations de familles de l'ordonnance du 3 mars 1945. Thèse Paris 1947.
- GROSHENS : Les institutions et le régime juridique des cultes protestants. Thèse Paris L.G.D.J. 1957.
- JOCARD : Le tourisme et l'action de l'Etat, 1964.
- LANG : L'Etat et le théâtre. Thèse Nancy. L.G.D.J. 1968.
- MALEZIEUX : Les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles. J.C.P. 1963. I. 1750.
- MALEZIEUX : De nouvelles formules pour l'organisation des marchés agricoles. Dr. Soc. 1964, pp. 481 à 486.
- MALEZIEUX : L'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles. J.C.P. 1967. I. 2056.
- MEGRET : Les groupements de producteurs en agriculture. Gaz. Pal. 1964. 2. Doctr. pp. 40 à 47.
- MEIGNANT : Les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. Thèse Nancy 1960.

- MESNARD : L'action culturelle des pouvoirs publics. Thèse Paris.. L.G.D.J 1969.
- MESNARD : Le statut juridique des Maisons de la culture et des Maisons des jeunes et de la culture. A.J.D.A. 1969. pp. 410 à 423.
- MEYERS : Deux aspects du rôle des négociations collectives en France. II Partie. Sociologie du travail. Avril-juin 1965. pp. 113 à 150.
- PINGUET : L'administration de la jeunesse. Thèse Paris 1955.
- ROZIER : Les sociétés d'intérêt collectif agricole. 1965.
- SAVATIER : Espèces et variétés dans la famille des accords collectifs. Dr. Soc. 1960. pp. 598 à 602.
- SAVOURET : Les associations diocésaines.: Thèse Paris 1928.
- STILLMUNKES : Le tourisme - Annales de l'Université de Lyon. 3^e série. 1962. pp. 155 à 174.
- THERY : Le « corps familial » de l'ordonnance du 3 mars 1945. Dr Soc. 1951. pp. 362 à 367, 446 à 453, 508 à 514.
- TOUSCOZ : Les relations régionales de l'Université et de l'Industrie : l'exemple de Grenoble. R.A. 1964, pp. 221 à 232.
- VERMET : L'intervention de l'Etat dans le sport. Thèse Caen 1963.

Deuxième Partie

- ARNION : La coordination des services sociaux. Revue de l'aide sociale. 1959. pp. 16 et s.
- AUBY : Le régime juridique des avis dans la procédure consultative. A.J.D.A. 1956. pp. 53 à 67.
- AUDINET : La protection judiciaire des fins poursuivies par les associations. R. Trim. dr. civ. 1955. pp. 213 à 237.
- BONNEFOY : Aperçu sur l'administration consultative. N.E.D. 3 nov. 1964. n° 3133.
- CHARDONNET : Concl. sur C.E. 9 déc. 1910. Assoc. culturelle de Nice. S. 1911. III. 54.
- CHARDONNET : Concl. sur C.E. : 28 juil. 1911 : ROUGEGRE : S. 1912. III. 97.
- Cour des Comptes : Rapports publics parus depuis 1960. J.O. Doc. admin.
- DEVAUX : La comptabilité publique. T.I. 1957.
- DUVERGER et SEURIN : Le statut juridique des partis politiques en France. Annales de la faculté de droit de Bordeaux. Série juridique. 1955.

- EBRARD. Les avantages fiscaux sur agréments administratifs. R. Sc. fin 1967. pp. 41 à 93.
- GENY : Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration. Thèse Nancy 1930.
- GOURNAY : Introduction à la science administrative. 1966.
- HEILBRONNER et DRAGO : L'administration consultative en France. R.I.S.A. 1959. pp. 57 à 66.
- KHEITMI : Les partis politiques et le droit positif français. L.G.D.J. 1964.
- LARGUIER : L'action publique menacée. D. 1958. Chron. pp. 29 à 34.
- LAVAU : Définition du parti politique. Esprit. janvier 1958.
- RIVERO et autres : La rencontre du public et du privé. Colloque de la Fondation pour la recherche sociale. Recherche sociale. Mai-juin 1968.
- ROLLAND : Cours de doctorat (Les Cours du droit): 1934-1935 et 1939-1940.
- RUBELIN-DEVICHI : L'irrecevabilité de l'action civile et la notion d'intérêt général. J.C.P. 1965. I. 1922.
- VIDAL : Observations sur la nature juridique de l'action civile. R. Sc. crim. 1963. pp. 481 à 527.
- VITU : La collaboration des personnes privées à l'administration de la justice criminelle française. R. Sc. crim. 1956. pp. 675 à 707.

Troisième Partie

- AUBY : Note sous T.C. : 20 nov. 1961 : Centre régional de lutte contre le cancer « Eugène Marquis » - J.C.P. 1962. II. 15.272.
- AUBY : Note sous T.C. : 8 juil. 1963 : Société Entreprise Peyrot : J.C.P. 1963. II. 13.375.
- BLAEVOET : Personnes privées, personnes publiques. J.C.P. 1950 I. 889.
- BLAEVOET : Note sous Cass. civ. 9 juil. 1951 : S.N.E.P. D. 1952 J. 141.
- CHRETIEN : Les associations et les syndicats devant l'impôt: Dr. Soc. 1958. pp. 462 et s. ; 1959. pp. 461 et s.
- COUDURIER : Les prix de journée. 1964.
- DEMICHIEL : Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. Thèse Bordeaux. L.G.D.J. 1960. 2 vol.
- DRAGO : Les crises de la notion d'établissement public. Thèse Paris 1950.

- DUCOS-ADER : La notion juridique de parafiscalité. R.S.L.F. 1956. pp. 660 à 681.
- EISENMANN : Cours de doctorat (Les Cours du droit). 1952-1953.
- EISENMANN : Préface à Spiliotopoulos : La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français. L.G.D.J. 1958.
- FOURNIER : Concl. sur C.E. : 13 janv. 1961 : Magnier. R.D.P. 1961 - 155.
- GEORGEL : L'agrément administratif. A.J.D.A. 1962. pp. 467 à 492.
- LACHAUME : Le détachement d'un fonctionnaire auprès d'un organisme privé. Dr. Soc. 1966. pp. 324 à 336.
- LALUMIERE : L'inspection des finances. 1959.
- LAVAGNE : Les œuvres sociales et l'impôt. Dr. Soc. 1955., pp. 89 à 100.
- LUPI : Les positions des fonctionnaires. Thèse Grenoble 1956.
- MAGNET : La Cour des Comptes. 1965.
- MARTIN : La parafiscalité. E.D.C.E. 1960. pp. 285 à 299.
- MASPETIOL et LAROQUE : La tutelle administrative. 1930.
- MATHIOT : Le détachement des fonctionnaires. R.D.P. 1938. pp. 457. et s.
- MONSEGUR : Aux confins du service public et de l'entreprise privée : les entreprises privées d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte. Thèse Bordeaux 1943.
- POUSSIÈRE : Concl. sur C.E. : 31 déc. 1959 - Hôpital - Ecole de la Croix-Rouge. J.C.P. 1960 - II - 11.500.
- RIVERO : Existe-t-il un critère du droit administratif ? R.D.P. 1953. pp. 279 à 296.
- RONGERE : Le procédé de l'acte-type. L.G.D.J. 1968.
- SABOURIN : Recherches sur la notion d'autorité administrative. L.G.D.J. 1966.
- THERY : L'octroi d'un monopole à une association. Droit social 1969. pp. 409 à 423.
- TRICOT : Essai sur les entreprises d'intérêt général. Thèse Lyon 1943.
- TRICOT : L'agrément administratif des institutions privées. D. 1948. Chron. pp. 25 à 28.
- TROBATAS : Les activités désintéressées devant les impôts sur le revenu. D.H. 1930. Chron. pp. 29 à 32.
- VEDEL : Note sous C.E. : 12 juillet 1956 : villages-sanatoriums de haute altitude. J.C.P. 1957 - II - 9986.

VEDEL : Note sous C.E. : 31 déc. 1959. J.C.P. 1960. II. 11.500.

WALINE : Note sous C.E. : 6 oct. 1961 : Groupement national des produits oléagineux. R.D.P. 1962. 721.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

TITRE PRELIMINAIRE

LE STATUT JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION AVANT ET SELON LA LOI DE 1901

CHAPITRE I

LE STATUT DE L'ASSOCIATION AVANT 1901	10
A) La prohibition de principe de l'association	11
B) L'incapacité juridique de principe de l'association	14
C) La tendance à la diversification des statuts légaux de l'association	15

CHAPITRE II

LA LOI DU 1 ^{er} JUILLET 1901 SUR LE CONTRAT D'ASSOCIATION	17
--	----

SECTION I

LA PHILOSOPHIE POLITIQUE ET SOCIALE SOUS-JACENTE A LA RECONNAISSANCE LÉGALE DU PHÉNOMÈNE ASSOCIA- TIONNISTE	18
A) Une nouvelle évaluation de l'individualisme ..	18
B) Une philosophie du pluralisme	19

SECTION II

LES CARACTÈRES ESSENTIELS DE L'ASSOCIATION SELON LA LOI DU 1 ^{er} JUILLET 1901	21
--	----

§ 1. <i>L'association est une union de personnes</i>	22
A) L'Association est une corporation	22
B) Association et fondation personnalisée	22
§ 2. <i>L'association exclut le partage des bénéfices entre ses membres</i>	25
A) L'interdiction du partage des bénéfices entre les membres de l'association	25
B) Association et société	26
§ 3. <i>L'association est un groupement permanent</i>	27
A) Le caractère permanent de l'association	27
B) Association et réunion	27
§ 4. <i>Le caractère contractuel de l'association</i>	28
A) La portée du principe contractuel sur la création et le fonctionnement de l'association	29
1. L'autonomie de la volonté et la création de l'association	30
2. Le contrat d'association donne naissance à un système juridique autonome	31
B) Le régime juridique résultant du caractère contractuel de l'association	33
1. L'application de la théorie du contrat au contrat d'association	34
2. Le contrat d'association est un contrat de droit privé et entraîne la compétence judiciaire	34

SECTION III

LE DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI DE 1901	37
--	----

SECTION IV

LE STATUT JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION SELON LA LOI DU 1 ^{er} JUILLET 1901	39
§ 1. <i>L'existence de l'association</i>	40

ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	361
1. La constitution de l'association	40
2. La déclaration de l'association	41
3. La reconnaissance d'utilité publique de l'association	41
4. La dissolution de l'association	44
§ 2. <i>La personnalité de l'association</i>	45
1. L'état-civil de l'association	46
2. La capacité patrimoniale de l'association ..	46
A) Les associations non déclarées	46
B) Les associations déclarées	47
C) Les associations reconnues d'utilité publique	49
3. Le droit d'ester en justice de l'association .	51
1. La jurisprudence judiciaire et l'intérêt collectif	53
2. Le recours pour excès de pouvoir et l'intérêt collectif	54
CONCLUSION DU TITRE PRELIMINAIRE	58

PREMIERE PARTIE

LA DIFFERENCIATION DES MODELES D'ASSOCIATION DANS LE CADRE DE LA LOI DU 1 ^{er} JUILLET 1901	61
--	----

CHAPITRE I

LES ASSOCIATIONS CULTUELLES ET DIOCESAINES	63
A) Les associations cultuelles	63
B) Les associations diocésaines	65

CHAPITRE II

LES ASSOCIATIONS CHARITABLES ET SOCIALES	68
--	----

SECTION I

LES ŒUVRES DE GUERRE	68
A) L'autorisation de faire appel à la générosité publique	69
B) Le contrôle des œuvres de guerre	69

SECTION II

LES ASSOCIATIONS D'ASSISTANCE ET DE BIENFAISANCE	70
1. L'élargissement de la capacité des associations d'assistance et de bienfaisance	71
2. La surveillance de certains établissements de bienfaisance	72

SECTION III

LES ASSOCIATIONS POUR L'ENFANCE INADAPTÉE	74
1. Les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence inadaptées	74
A) Un statut profondément dérogatoire au droit commun	74
B) L'absence de texte juridique sur les A.R.S.E.A.	77
2. Les Centres techniques pour l'enfance et l'adolescence inadaptées	78
A) L'organisation des Centres techniques	78
B) Les missions des Centres techniques	80

SECTION IV

L'U.N.E.D.I.C. ET LES A.S.S.E.D.I.C.	81
A) L'origine conventionnelle de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C.	82
1. L'affiliation obligatoire des entreprises aux A.S.S.E.D.I.C.	82
2. L'organisation paritaire de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C.	83
B) Les contrôles sur l'U.N.E.D.I.C. et sur les A.S.S.E.D.I.C.	84

CHAPITRE III

LES ASSOCIATIONS FAMILIALES	87
-----------------------------------	----

ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	363
1. L'organisation du « corps familial »	87
A) La sauvegarde du principe de liberté de l'association	88
B) La structure pyramidale du « corps familial »	88
2. Les privilèges accordés aux unions d'associations familiales	89
A) La fonction de représentation des unions d'associations familiales	90
B) La fonction de gestion des unions d'associations familiales	91

CHAPITRE IV

LES ASSOCIATIONS DE JEUNESSE ET DE SPORT	93
Paragraphe préliminaire — <i>L'ordonnance du 2 octobre 1943 portant statut provisoire des groupements sportifs et de jeunesse</i>	93
A) La liberté de constitution des groupements de jeunes dans le cadre de la loi du 1 ^{er} juillet 1901	94
B) Nouveaux cas de dissolution des associations sportives et de jeunesse	94
C) L'agrément ministériel, condition de l'octroi des subventions	95

SECTION I

LES ASSOCIATIONS DE JEUNESSE	96
§ 1. <i>Les Maisons des jeunes et de la Culture</i>	96
A) L'origine des M.J.C.	97
B) Les aides publiques aux M.J.C.	97
C) La participation des autorités publiques aux organes directeurs de l'association	98
D) Le contrôle des pouvoirs publics sur la M.J.C.	98
§ 2. <i>L'Association de cogestion pour les déplacements à but éducatif des jeunes</i>	100
A) L'origine mixte de C.O.G.E.D.E.P.	100

B) <i>La cogestion de C.O.G.E.D.E.P.</i>	100
C) <i>Les règles de fonctionnement de C.O.G.E.D.E.P.</i>	101
§ 3. <i>Le fonds de Coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.)</i>	102
§ 4. <i>L'Office social et culturel de Rennes</i>	104
A) <i>L'origine de l'O.S.C.</i>	104
B) <i>L'administration de l'O.S.C.</i>	105

SECTION II

LES ASSOCIATIONS SPORTIVES	106
§ 1. <i>Les associations sportives civiles</i>	106
A) <i>Les privilèges accordés aux fédérations sportives</i>	107
1. <i>Les privilèges juridiques des fédérations sportives</i>	107
2. <i>Les avantages financiers accordés aux associations sportives</i>	108
B) <i>Les contraintes pesant sur les associations et fédérations sportives</i>	109
1. <i>L'organisation des groupements sportifs</i> ..	109
2. <i>Le contrôle de l'Etat sur les associations et fédérations sportives</i>	110
§ 2. <i>Les associations sportives scolaires</i>	112
A) <i>L'intégration de l'association dans l'établissement scolaire</i>	113
B) <i>La dépendance de l'association par rapport à l'A.S.S.U.</i>	114

CHAPITRE IV

LES ASSOCIATIONS DE LOISIR	116
§ 1. <i>Les associations de pêche et de chasse</i>	116
A) <i>L'atténuation de la liberté de l'association</i> ..	117

ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	365
--	-----

1. Les atteintes de la liberté individuelle d'association	117
2. Les atteintes à l'autonomie de l'association	118
B) Les missions des associations agréées de pêche et de chasse	120
C) Les ressources des associations agréées de pêche et de chasse	122
D) Le contrôle sur les associations agréées de pêche et de chasse	122
§ 2. <i>Les associations du secteur touristique</i>	123
1. Les associations de tourisme « actif »	124
A) La réglementation des associations de tourisme « actif »	124
B) L'Union nationale des associations de tourisme	126
2. Les associations de tourisme « réceptif » les syndicats d'initiative	127

CHAPITRE IV

LES ASSOCIATIONS AGISSANT DANS LE DOMAINE DE L'ECONOMIE	129
§ 1. <i>L'association de 1901 et le groupement professionnel d'entreprises</i>	129
A) L'association de 1901 : une modalité de groupement d'entreprises	130
B) Les groupements professionnels agréés	132
§ 2. <i>Les comités d'expansion économique régionale</i> ..	134
A) Les comités d'expansion économique après le décret du 11 décembre 1954	134
B) Les comités régionaux d'expansion économique après le décret du 20 janvier 1961	136
§ 3. <i>Les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles</i>	137

A) La reconnaissance des groupements de producteurs et l'agrément des comités économiques agricoles	138
B) Les conditions de la reconnaissance ou de l'agrément	139
C) Les conséquences de l'octroi de la reconnaissance ou de l'agrément	140
1. Les avantages accordés aux groupements de producteurs et aux comités économiques agricoles	140
2. Les privilèges juridiques des comités économiques agricoles	140
3. Les contraintes et les contrôles de la puissance publique sur les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles	142
§ IV. <i>L'Association nationale pour les mutations professionnelles en agriculture</i>	144
A) L'origine de l'A.M.P.R.A.	145
B) Les missions de l'A.M.P.R.A.	146
C) Les ressources de l'A.M.P.R.A. et le contrôle exercé par les pouvoirs publics	147
§ 4. <i>L'Association pour la formation professionnelle des adultes</i>	148
A) L'origine de l'A.F.P.A.	148
B) Les missions de l'A.F.P.A.	149
C) La gestion tripartite de l'A.F.P.A.	150
D) La tutelle des pouvoirs publics sur l'A.F.P.A.	150
§ 4. <i>L'Association technique de l'importation charbonnière</i>	153
A) La mission l'A.T.I.C.	153
B) Le contrôle des pouvoirs publics sur l'A.T.I.C.	155

CHAPITRE VII

LES ASSOCIATIONS DANS LE SECTEUR DE LA
RECHERCHE 156

A) Le phénomène des « associations-relais » 156

B) Les décrets du 29 septembre 1965 et du 28 décembre 1967 159

Conclusions à la Première Partie 162

1. La prépondérance des clivages verticaux par rapport aux clivages horizontaux 163

2. La dilution des frontières de l'association 164

DEUXIEME PARTIE

L'INSERTION DE L'ASSOCIATION CONSTITUÉE
CONFORMEMENT A LA LOI DU 1^{re} JUILLET 1901
DANS LE PROCESSUS DE RELATIONS
ENTRE LES PERSONNES PRIVÉES
ET LA PUISSANCE PUBLIQUE 167

CHAPITRE I

LE ROLE RECONNU PAR L'ETAT
A DES ASSOCIATIONS AGISSANT DANS
DES DOMAINES A L'EGARD DESQUELS
LUI-MEME SE DOIT DE RESTER NEUTRE 170

1. Le rôle reconnu aux associations cultuelles à raison des biens qui leur ont été attribués à la suite de la séparation des Eglises et de l'Etat 170

2. Le rôle reconnu aux partis politiques 172

CHAPITRE II

LE ROLE DE COLLABORATION
RECONNU PAR L'ETAT A L'ASSOCIATION ... 174

SECTION I

LES SITUATIONS DE COLLABORATION ENTRE L'ETAT ET L'ASSOCIATION	175
§ 1. <i>La collaboration dans des domaines où il n'existe pas d'institutions publiques parallèles</i>	176
§ 2. <i>La collaboration indirecte par voie d'activité parallèle à celle des services publics</i>	178
A) La réglementation des établissements collaborant avec l'Etat par voie d'activité parallèle ..	181
B) La tendance à la coordination des initiatives publiques et privées	182
§ 3. <i>La collaboration par voie de participation directe à la fonction administrative</i>	185
A) L'habilitation législative ou réglementaire ..	185
B) La mise en œuvre de l'habilitation	186
1. La désignation unilatérale de l'association collaborant à l'exercice de la fonction administrative	187
2. Le recours à la procédure contractuelle pour fixer les modalités de collaboration de l'association à la fonction administrative ..	187

SECTION II

LES MOTIFS DE L'INTERVENTION DE L'ETAT AUPRES DES ASSOCIATIONS QU'IL APPELLE A COLLABORER AVEC LUI	190
--	-----

SECTION III

LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DE L'ASSOCIATION A LA DÉCISION ET A SON EXÉCUTION	195
§ 1. <i>La consultation de l'association par l'autorité publique</i>	196
§ 2. <i>La décision conjointe de l'association et de l'autorité publique</i>	197
§ 3. <i>L'exécution de la décision par l'association</i>	199

ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	369
--	-----

§ 4. <i>La mise en œuvre de l'action pénale par l'association</i>	201
---	-----

CHAPITRE III

L'ASSOCIATION SERVANT DE CADRE A LA COLLABORATION DES PERSONNES PRIVÉES AVEC LES POUVOIRS PUBLICS L'ASSOCIATION MIXTE	206
--	-----

CHAPITRE IV

L'ASSOCIATION, INSTRUMENT DE L'ADMINISTRATION	211
--	-----

SECTION I

LES MOTIFS DU RECOURS A L'ASSOCIATION DE 1901 POUR SERVIR D'INSTRUMENT A L'ADMINISTRATION	213
--	-----

A) L'association comme mode de participation des groupements privés aux tâches de l'administra- tion	214
--	-----

B) L'association comme camouflage des initiatives de l'administration aux yeux de l'étranger	217
---	-----

C) L'association comme institution attractive des libéralités privées	218
--	-----

D) L'association comme moyen d'échapper aux con- traintes administratives	219
--	-----

1. Les règles de la fonction publique	220
---	-----

2. Les règles du droit financier	223
--	-----

a) Le principe de l'annualité budgétaire	223
---	-----

b) La réglementation de la distribution des subventions	225
--	-----

3. Les règles de la comptabilité publique	226
---	-----

SECTION II

ESSAI D'APPRECIATION SUR L'EMPLOI DE L'ASSOCIATION COMME INSTRUMENT DE L'ADMINISTRATION	230
--	-----

1. L'assouplissement des règles administratives ...	232
a) La justification du maintien des principes traditionnels - L'exemple de la comptabilité publique	233
b) Les concessions de la Cour des Comptes	236
2. L'action sur les structures administratives et para-administratives	236
<i>Conclusion à la Deuxième Partie</i>	241

TROISIEME PARTIE

<i>LES RÉPERCUSSIONS JURIDIQUES DE L'INSTAURATION DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LA PUISSANCE PUBLIQUE ET L'ASSOCIATION</i>	243
---	-----

CHAPITRE I

L'ORGANISATION ET LE POUVOIR DE L'ASSOCIATION	244
--	-----

SECTION I

L'INTERVENTION DE L'ETAT RÉDUIT LA PORTÉE DU PRIN- CIPE D'AUTONOMIE DE L'ASSOCIATION	244
1. Les procédés employés par l'Etat pour porter atteinte à l'autonomie de l'association	245
A) La loi et les règlements	245
B) Le statut-type	245
C) La participation à l'association	246
2. Le contenu des dispositions restreignant l'auto- nomie de l'association	247
A) Les interventions de l'Etat dans les modalités d'accès à l'associations	247
B) Les interventions de l'Etat dans les modalités d'aménagement du pouvoir au sein de l'asso- ciation	248

ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	371
1. La préférence de l'Etat pour les organisations de type pyramidal	249
2. L'intervention de l'Etat pour démocratiser les associations auxquelles il vient en aide	251
3. L'introduction de représentants de l'Etat au sein des organes directeurs de l'association	251

SECTION II

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT ÉTEND AUX TIERS LE POUVOIR NORMATIF DE L'ASSOCIATION	252
---	-----

CHAPITRE II

LES MOYENS D'ACTION DE L'ASSOCIATION ...	254
--	-----

SECTION I

LES RESSOURCES DE L'ASSOCIATION	254
§ 1. <i>L'action des pouvoirs publics pour accroître les ressources de l'association en provenance du secteur privé</i>	255
1. La contrainte étatique au service de l'association	255
A) L'incidence financière de l'adhésion obligatoire à une association	255
B) La parafiscalité au profit de l'association —	256
2. L'incitation fiscale au service de l'association	260
§ 2. <i>Les ressources provenant des secteurs public et para-public</i>	261
1. La rémunération des services rendus aux organismes publics et para-publics	261
2. Les subventions de l'Etat	263
3. Les ressources permanentes de l'association, sans contrepartie déterminée	264
4. Les avantages financiers accordés aux utilisateurs de l'association	265
5. Les aides publiques autres que financières	266

A) L'affectation de locaux à l'usage de l'association	266
B) Le détachement de fonctionnaires au profit de l'association	267
1. Les conditions de détachement d'un fonctionnaire auprès d'un organisme privé ..	268
2. Les relations entre le fonctionnaire détaché dans un organisme privé et son administration d'origine	269

SECTION II

LA FISCALITÉ DES ASSOCIATIONS	269
§ 1. <i>Le rôle des critères formel et matériel</i>	270
A) Le critère formel : les avantages accordés aux associations reconnues d'utilité publique	271
B) Le critère matériel : les avantages accordés à certaines associations à raison de leur objet	272
C) La réunion des critères formel et matériel	273
§ 2. <i>Le rôle du critère du désintéressement</i>	274
A) Le champ d'application du critère du désintéressement	275
1. Les taxes sur le chiffre d'affaires	275
2. La contribution des patentes	279
3. L'impôt sur les bénéfices des personnes morales	280
B) La notion de désintéressement	282
1. La notion traditionnelle du désintéressement	282
2. La notion récente du désintéressement	285
a) L'association doit poursuivre des buts désintéressés	287
b) Eventuellement, si l'activité sur laquelle porte le litige ne constitue pas l'objet même de l'association, elle doit s'y rattacher étroitement ou, tout au moins, avoir avec lui un lien de connexité manifeste .	287
c) L'exploitation doit se différencier des	

ASSOCIATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	373
modalités de gestion habituelles dans les entreprises commerciales	290
— L'indice essentiel : le problème des prix pratiqués par l'établissement	291
— Les indices accessoires	292
d) Les bénéfices éventuels doivent être affectés à un emploi désintéressé	293

CHAPITRE III

LE CONTROLE SUR LES ASSOCIATIONS	298
--	-----

SECTION I

LES CONTROLES PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES ASSOCIATIONS RÉGIES PAR LA LOI DE 1901	300
A) Les contrôles énoncés dans la loi du 1 ^{er} juillet 1901	300
1. Les contrôles judiciaires	301
2. Les contrôles administratifs	301
B) Les contrôles sur l'application des lois par les associations de 1901	303

SECTION II

LA MULTIPLICATION DES CONTROLES PARTICULIERS A CERTAINES CATÉGORIES D'ASSOCIATIONS	304
§ 1. <i>L'éclatement du système de référence</i>	305
A) La multiplication des textes de référence	305
B) L'opération de conformité	306
§ 2. <i>L'éclatement des procédés de contrôle</i>	308
A) Le fondement juridique du contrôle	308
1. La loi, cause première du contrôle	308
2. Les causes secondes du contrôle	310
a) L'acte-condition unilatéral : l'agrément .	310
b) L'acte-condition bilatéral : la convention	313
c) Le fait-condition	314
B) Les modalités du contrôle	317

1. Les contrôles portant sur l'organisation de l'association	317
a) Les contrôles sur la création de l'association et sur l'ouverture de ses établissements	317
b) Les contrôles sur l'agencement des pouvoirs au sein de l'association	317
2. Les contrôles sur le fonctionnement de l'association	318
a) Les contrôles généraux	318
b) Les contrôles spéciaux	319

CHAPITRE IV

LE DROIT PUBLIC ET L'ASSOCIATION DE 1901 ..	325
§ 1. <i>La nature juridique des associations de 1901</i>	326
A) Personnes publiques et personnes privées	327
B) Personnes de droit public et personnes de droit privé	332
§ 2. <i>Le régime juridique des associations de 1901</i>	337
A) La portée actuelle de la notion de personnalité de droit privé	338
B) Le droit applicable aux associations pour les questions non solubles par le seul recours à la notion de personnalité juridique de droit privé	340
1. Les principes fondamentaux du service public	341
2. L'association privée d'intérêt général et le droit public	343
a) Prérogatives et sujétions applicables à l'association d'intérêt général	343
b) Le caractère administratif des actes de l'association	344
CONCLUSION GÉNÉRALE	347
BIBLIOGRAPHIE	351
TABLE DES MATIERES	359

Vu : *Le Président :*

M. RIVERO

Vu : *les suffragants :*

MM. WALINE

COLLIARD

**Vu : *le Doyen de la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Paris***

M. BARRÈRE

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris

M. ROCHE

LIBRAIRIE GENERALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
PARIS — 1396
Dépôt légal : 3^e Trimestre 1970

Printed in France

IMPRIMERIE COMMERCIALE
DE « L'EVEIL »
LE PUY-EN-VELAY

